



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
UNIDAD 096 D, F. NORTE

**LA DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD DEL SERVICIO DE LA D.G.E.F.
UN EJERCICIO DE PLANEACIÓN PROSPECTIVA**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRIA EN EDUCACION CON
CAMPO EN PLANEACIÓN EDUCATIVA.**

PRESENTA

GUSTAVO MENDIETA VILLANUEVA

Asesor de tesis
Doctor Wenceslao Sergio Jardón Hernández

México D.F. Noviembre del 2006

AGRADECIMIENTOS:

A mi querida esposa, Miriam López González, por que gracias a su apoyo, comprensión y amor pude concluir esta etapa de mi formación.

A mis amadas hijas, Sayil, Michelle y Odeth, por que me motivaron y respetaron en este proyecto con todo su amor.

A mi asesor, Dr Wenceslao Sergio Jardón Hernández, por su ayuda y orientación siempre bien dispuesta, por sus extraordinarias reflexiones en la clase pero sobre todo por su amistad desde hace muchos años.

Al Dr Luis Felipe Badillo Islas por que me enseñó que con disciplina en la investigación y profundizando en el conocimiento teórico, se pueden alcanzar los propósitos establecidos.

Al Profr. Alberto Luna Ribot Director de la Unidad 096 Norte, por su siempre dispuesta ayuda.

A Mis profesores de maestría, por el tiempo dado a mi formación

A mis padres por darme la vida y su amor.

¡A TODOS MI INFINITA GRATITUD!

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPITULO I.	
LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN FÍSICA	
1.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA D.G.E.F.....	4
1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN FÍSICA.	5
1.3. PRECEPTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN FÍSICA.	9
1.3.1 Principios Constitucionales.	9
1.3.2 Ley General de Educación.	10
1.3.3 Plan Nacional de desarrollo 1995-2000.	11
1.3.4 Programa de Modernización para la Administración Pública	11
1.3.5 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.	12
1.3.6 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.	14
1.4 ORGANIZACIÓN DE LA D.G.E.F.	15
1.4.1 Objetivo de la D.G.E.F.	17
1.4.2 Misión.	17
1.4.3 Visión.	17
1.4.4 Objetivos Estratégicos.	17
1.5 ESTRUCTURA DE LA D.G.E.F.	19
(CUADRO 1)DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN FÍSICA EN EL D.F. 2004.	21
(CUADRO 2)DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN FÍSICA EN EL D.F. 2005.	22

1.5.1	Funciones de la D.G.E.F. (Manual 2004).	23
1.5.2	Diagnóstico en que se encuentra la planeación institucional de la D.G.E.F.	25
1.6	LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL D.F. Y SU RELACIÓN CON LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN FÍSICA.	26
1.6.1	Responsabilidades Que se confieren a la D.G.E.F. Por el decreto del 23 de agosto del 2005.	27

CAPITULO 2

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA PLANEACIÓN PARA ELEVAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS INTITUCIONALES.

2.1	LA DESCENTRALIZACIÓN Y ERA GLOBAL.	30
2.1.1	La velocidad de las respuestas operativas, una condición de calidad en la globalización.	31
2.2	LA DESCENTRALIZACIÓN COMO VÍA PARA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y LA MEJORA DE LA CALIDAD DE SUS FUNCIONES.	32
2.2.1	La descentralización como política pública, una perspectiva comparada entre América Latina y Europa.	32
2.2.2	Posiciones sobre la descentralización. Ejemplo de algunas experiencias en America Latina.	33
2.2.3	La descentralización como respuesta a las mega tendencias Mundiales.	35
2.2.4	La descentralización en Europa.	34
2.2.5	El origen y el proceso en Europa.	37
2.2.6	La descentralización en América Latina.	39
2.2.7	Descentralización y regímenes políticos en América Latina.	41
2.2.8	La descentralización: privatización y soberanía.	45

2.3 LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MEDIO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA A TRAVÉS DE LA CALIDAD EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.	46
2.4 LA AUTONOMÍA POLÍTICA COMO CONDICIÓN PARA LA CALIDAD INSTITUCIONAL.	48
2.5 EL PROBLEMA DE LA AUSENCIA DE MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA PROSPECTIVA COMO PROPUESTA DE PLANEACIÓN PARA SU PROCESO.	49

CAPITULO 3

LA DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	51
3.2 OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO.	54
3.3 DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO.	55
3.4 LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL CENTRALISMO MEXICANO.	59
3.5 ¿DESCENTRALIZACIÓN O DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA? EL CASO MEXICANO.	62
3.6 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO.	63
3.7 CUESTIONES INCONCLUSAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO.	67
3.8 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE FRENAN EL AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN.	72

3.8.1	Ubicación geográfica.....	72
3.8.2	Ámbito económico.....	72
3.8.3	La transferencia de servicios y personal.	73
3.8.4	Ámbito administrativo.	73
3.8.5	Ámbito legal.	74
3.8.6	Ámbito pedagógico.	74
3.8.7	Ámbito sindical.	75
3.8.8	La participación social	75
3.9	DESCENTRALIZACIÓN Y CONFLICTO POLÍTICO.	76
3.10	LA DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD DEL SERVICIO DE LA D.G.E.F. UN EJERCICIO NECESARIO DE PLANEACIÓN PROSPECTIVA.	
3.10.1	Reflexiones sobre el proceso de descentralización de la D.G.E.F.	77
3.11	LA D.G.E.F. EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.	79
3.12	LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA D.G.E.F. Y EL CONTEXTO MUNDIAL.	80
3.13	LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA D.G.E.F. Y EL CONTEXTO NACIONAL.	82

CAPITULO 4

4.1	CONCEPTUALIZACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA Y DEFINICIÓN DE CALIDAD DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.	84
4.2	SOBRE LA CALIDAD Y SU CONTROL.	84

4.3	CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL DE CALIDAD JAPONÉS ADECUADAS A LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA D.G.E.F.	85
4.3.1	Lista de verificación de calidad en la gestión institucional de la D.G.E.F.	86
4.4	DIMENSIONES DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL DE LA D.G.E.F.	90
4.5	UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA.	92
4.6	POSTULADOS ORIENTADORES DE LA CALIDAD EN EDUCACIÓN.	93
4.7	REFLEXIONES FINALES SOBRE LA CALIDAD EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.	95

CAPITULO 5

LA PROSPECTIVA

5.1	LA PROSPECTIVA EN EL DISCURSO ACTUAL.	96
5.2	CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PROSPECTIVA.	98
5.3	EL PAPEL DE LA PROSPECTIVA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA D.G.E.F.	104
5.4	LA IMPORTANCIA DEL FUTURO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.	105
5.5	TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN PROSPECTIVA.	107
5.5.1	Clasificación.	107

5.5.2	Técnicas cuantitativas.	107
5.5.3	Técnicas cualitativas.	108
5.6	METODOLOGÍA DEL INSTRUMENTO DELPHI.	110
5.6.1	Fundamentos Teóricos de la Técnica Delphi.....	110
5.6.2	Antecedentes históricos de la técnica Delphi.....	112
5.6.3	Definición del método.	113
5.6.4	Técnica Delphi como parte de los métodos generales de prospectiva.	114
5.6.5	Características del método	117
5.6.6	Etapas de la metodología delphi.	123
5.6.7	Procedimiento del método Delphi.	127
5.6.8	El panel.	128

METODOLOGÍA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

A.	OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.	136
B.	ANTECEDENTES.	136
C.	DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.	137
D.	OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN.	137
E.	PROPÓSITO.	137
F.	HIPÓTESIS.	138
G.	TRASCENDENCIA DEL PROBLEMA.	138

H. MÉTODO.	138
I. INSTRUMENTO.....	139
J. PROCEDIMIENTO.	142

RESULTADOS Y ANÁLISIS DE DATOS

A. FASE NORMATIVA.....	143
a) LA D.G.E.F. EN EL D.F. Y LA CALIDAD DEL SERVICIO INSTITUCIONAL EN EL AÑO 2020. UN EJERCICIO PROSPECTIVO.....	143
B. FASE DEFINICIONAL.....	145
C. FASE DE CONFRONTACIÓN.....	146
D. DETERMINACIÓN ESTRATEGICA Y FACTIBILIDAD.	149
a) PROBLEMAS A ATENDER DEL 2006 AL 2010 PARA LOGRAR LA CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.....	150
b) PROBLEMAS A ANTENDER DEL AÑO 2010 AL 2020 PARA LOGRAR LA CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.....	151
c) ACCIONES A DESARROLLARSE DEL 2010 AL 2020 PARA LOGRAR UN SERVICIO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.	152
d) ESTRATEGIAS A DESARROLLARSE DEL 2006 AL 2010 PARA LOGRAR UN SERVICIO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.	153

e) ESTRATEGIAS A DESARROLLARSE DEL 2010 AL 2020 PARA LOGRAR UN SERVICIO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.	154
A MANERA DE CONCLUSIÓN.	155
BIBLIOGRAFÍA.	163
OTRAS FUENTES.	167
(ANEXO 1) Fundamento Jurídico de la Administración de Servicios Educativos en el D.F.	168
(ANEXO 2) LA DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD DEL SERVICIO DE LA D.G.E.F. UN ESTUDIO PROSPECTIVO. INSTRUMENTO DELPHI.....	170
(ANEXO 3) LA DESCENTRALIZACION Y CALIDAD DEL SERVICIO DE LA D.G.E.F. UN ESTUDIO PROSPECTIVO. INSTRUMENTO DELPHI N° 2.....	179
(ANEXO 4)LA DESCENTRALIZACION Y CALIDAD DEL SERVICIO DE LA D.G.E.F. UN ESTUDIO PROSPECTIVO. INSTRUMENTO DELPHI N° 3.....	192

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas, lo que sucede hoy en el mundo, fue invaginado en el siglo pasado, pero también es indescriptible, con certeza, en este mismo momento.

Esta certeza de lo no cierto, es la única certeza que puede definir con seguridad al mundo, a la sociedad y a sus instituciones.

De esta manera, todos los Estados, trascendiendo su economía, sus modos de producción, sus sistemas sociales o sus grandes culturas y religiones, deben plantearse una reconfiguración mental del mundo, su humanidad, al individuo, sus sistemas educativos y su organización institucional, que finalmente construye y reconstruye a las generaciones.

Es identificable que los paradigmas actuales no son suficientes para interpretar, actuar, definir y construir el mundo o la idea del mundo en los individuos. Los conflictos ideológicos, económicos, políticos, religiosos, etc, son producto de esquemas rígidos contruidos en una lógica ya superada como método de conceptualización social. La globalización y el nuevo contexto mundial, nos obligan a situar la condición humana y a la génesis de la construcción de su pensamiento en el marco de una identidad terrenal con un carácter cambiante como constante. Pretender continuar interpretando al mundo bajo la misma perspectiva es, a manera de parábola, tomar como ciegos, a un perro ciego como lazarillo para llegar a un lugar que tampoco conocemos por una ruta que no sabemos.

Diría alguien, que si no se sabe a dónde ir, ¿ya llegamos! Es así, como surge la necesidad de encontrar rutas para conducirnos a futuros deseables, partiendo de la pertinencia, entendiendo a esta como la capacidad de abordar problemas globales y fundamentales para el desarrollo, y conducir el esfuerzo colectivo a este fin. En este caso, la verdadera pertinencia de la planeación no se ubica en el punto de llegada. Radica en cada paso transitado sobre la certeza del estado correcto del proceso como guía y ruta hacia una incierta meta. Meta, al final construida con pasos correctamente andados. Finalidad en sí, del ejercicio prospectivo.

El contexto macro. o sea, nuestro planeta, los subcontextos, las culturas, religiones, sociedades, continentes, economías, instituciones, etc. y sus interrelaciones inmersas en la teoría de sistemas, son el resultado dialéctico de infinidad de rutas trazadas del andar y desandar de la humanidad por dichos caminos, y de su visión como punto de llegada.

En ese sentido, y si queremos construirnos una meta como humanidad, es necesario plantear a la condición humana por sobre todas las condiciones.

Que los principios de cualquier sistema educativo o institución sean los principios del ser humano, lo físico, lo biológico, lo psíquico, lo cultural, social e histórico, para que el individuo se visualice y respete en su individualidad compleja y en su compleja socialización.

Esta ruta descrita se debe recorrer en una identidad terrenal definida por el destino del interés planetario. Esto es. Toda ruta, debe divisar como punto de llegada al destino de todo el planeta, concebido en una historicidad global basada en la comunicación y cohabitación de todos los continentes bajo la perspectiva del abordaje de los problemas fundamentales en el contexto de la vida y la muerte como planeta global. En este recorrer caminos hacia futuros deseables, las certidumbres de todo tipo han sido la principal guía, y lo incierto la principal constante. Sin embargo, las guías construidas con las certezas del conocimiento científico, no tienen rutas trazadas para el camino de lo incierto. Se ha despreciado científicamente a lo incierto por carecer de certeza, y sin embargo se ha presentado como una constante en todas las rutas. Lo inesperado, y lo incierto, tendrá que entretenerse con las certezas para que los sujetos cognoscentes enfrenten el terreno de lo inesperado, que al final de cuentas es el terreno y la meta más probable del planeta. La actitud para transitar en el planeta actual, en el proceso de actuar, debe ser la comprensión. La comprensión de los racismos, de los prejuicios, de las confrontaciones. No de la comprensión como tolerancia irracional, ni la comprensión como sumisión. Si no de la comprensión cognoscente de uno mismo y de los otros para actuar por uno mismo y los otros con un ideal colectivo como mundo. No como cultura, país o grupo. Esto obliga a realizar ejercicios de comprensión de la comprensión para contextualizar la

problemática del individuo en el mundo y hacer visión de futuros deseables. Dicha comprensión de la comprensión debe tener como fuente a la ética del género humano. Siendo la construcción de esta ética una reconstrucción antropológica bajo con una perspectiva terciaria de la condición humana que es individuo, sociedad y especie como edificación de una ciudadanía terrestre del siglo XXI que busque una convivencia en la comunidad planetaria, partiendo de la democracia como método político y de la ciudadanía terrenal como identificación del fin último de la comprensión de la viabilidad del mundo.

Bajo esta perspectiva, es impostergable ir construyendo instituciones que se orienten hacia los fines y necesidades de un mundo global. Orientación que exige descentralización para la eficiencia en las instituciones. Es necesario que en la reestructuración de la dinámica institucional, se incida en los procesos para orientarlos hacia futuros ideales. Esta es la finalidad de la prospectiva y la finalidad de la propia investigación. Utilizar al futuro para construir un mejor presente en un proceso forzoso de transformación institucional, a través de un esfuerzo colectivo.

En cuanto a la estructura del trabajo, la investigación consta de 5 Capítulos. En el primero se analiza el universo de estudio que es la Dirección General de Educación Física. Se estudian sus antecedentes históricos, su marco normativo, su estructura y funciones. En el capítulo 2, se identifica al proceso de descentralización como un instrumento de la planeación para elevar la calidad de los servicios institucionales. Se ubica este proceso en el contexto de la globalización y luego se revisan algunas experiencias en América y Europa.

En el capítulo 3, se estudia específicamente la descentralización del sistema educativo mexicano. El capítulo 4 está constituido por una conceptualización de la calidad de la gestión institucional y los factores que intervienen en ella. El capítulo 5 define de manera detallada a la prospectiva y sus clasificaciones, continuando con la definición del instrumento que sustenta esta investigación: el delphi. En el capítulo 5 existen dos apartados. En el primer apartado se describe la metodología general de la investigación. El segundo apartado lo constituye el análisis cualitativo de los resultados los resultados del ejercicio prospectivo.

CAPITULO I.

LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN FÍSICA

1.1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA D.G.E.F.

Se entiende por D.G.E.F. a la Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal. Dicha institución es creada por la Secretaría de Educación Pública para instrumentar los planes y programas específicos de la materia, y con ello, cumplir con el ordenamiento del artículo Tercero Constitucional que obliga al estado a promover el desarrollo armónico del educando, atendiendo en este caso el aspecto motriz fundamentalmente.

En México, la educación física es considerada curricularmente como una asignatura obligatoria en el Plan de Estudios de Educación Básica. Se define institucionalmente como una “disciplina pedagógica que contribuye al desarrollo armónico del individuo, mediante la práctica sistemática de la actividad física.”¹

Dicha actividad, está orientada a proporcionar al educando de educación básica, elementos y satisfactores motrices que están en correspondencia con la capacidad, el interés y la necesidad del movimiento corporal que posee, con la intención de lograr el estímulo y desarrollo de habilidades, hábitos y actitudes que se manifiesten en los diferentes ámbitos de su vida social.

La Dirección General de educación Física es la institución normativa de la especialidad y a partir del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de enero del 2005 depende de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal la cual se concibe como un órgano desconcentrado de la S.E.P. con autonomía de gestión.

Si partimos de la definición de Ma. Guadalupe Pérez Castaño que “la planeación educativa es la aplicación del análisis racional y sistemático al proceso de desarrollo educativo con el objeto de hacer la educación más efectiva y eficiente, para responder a las necesidades y metas de sus estudiantes y la sociedad”², será fácilmente

¹ Programa de Educación Física. Subsecretaría de Servicios Educativos para el D.F. S.E.P. 1994.p3

² Pérez Castaño Ma. Guadalupe. Planeación Académica. Antología para la actualización de profesores de Lic. Edit. U.N.A.M .- Porrúa, 1988 P.11.

identificable al leer los antecedentes históricos de la educación física en México y de la D.G.E.F. en particular, que el proceso de planeación de la educación física es relativamente nuevo en su forma institucional.

1.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EDUCACIÓN FÍSICA.

La Educación Física en México es una disciplina cuyo inicio se ubicó en el principio de este siglo. Se tiene conocimiento que en 1908, las entonces Secretarías de Instituciones Públicas y Bellas Artes, así como las de Guerra y Marina, coordinaron y subvencionaron esta actividad académica, por formativa, a través de la Escuela Magisterial de Gimnasia, Esgrima y Tiro.

En 1914, en plena revolución, el reclutamiento de hombres para la lucha armada determinó, entre otras cosas, que dicha escuela desapareciera.

En 1921, con la creación de la Secretaría de Educación Pública, se realizó una campaña deportiva intensiva, pero no fue sino hasta 1923, cuando se reguló nuevamente la educación física y militar.

Sin embargo en 1928, la SEP transfirió estas funciones a la Universidad Nacional de México, hoy UNAM, la cual se hizo cargo de las mismas durante siete años, ya que en 1936 se ubicaron nuevamente en la Secretaría de Educación Pública, por lo que se creó, para tal efecto, la Escuela Normal de Educación Física.

Al inicio del año 1943, la Dirección Nacional de Educación Física y Enseñanza Militar de la SEP, fue la responsable de controlar las mencionadas disciplinas, pero dicha dirección nacional no formó parte de la Secretaría de Educación Pública, sino hasta 1947, año en el que apareció con el nombre de Dirección General de Educación Física.

Dentro del proceso de desconcentración en que se encontró inmerso el sector educativo en 1981, se creó la Subsecretaría del Deporte, que integró la Dirección General de Centros de Educación Física y Deporte, la Dirección General de Desarrollo del Deporte y Dirección General de Educación Física.

Con ello la Dirección General de Educación Física, asumió funciones precisas tanto en el Distrito Federal, como en cada una de las entidades federativas.

En 1985, como parte de la política de reordenación administrativa, efectuada en el ámbito federal en las diferentes entidades y dependencias de la administración pública, se generó un proceso de adelgazamiento de sus estructuras organizacionales.

En este contexto la Secretaría de Educación Pública, realizó una serie de esfuerzos para afectar lo menos posible sus funciones al reducir su estructura de operación. De esta forma la Subsecretaria del Deporte desapareció y la Dirección General de Educación Física, adscrita a ella, pasó a formar parte de la Subsecretaria de Educación Media.

En 1989,, derivado de los lineamientos establecidos por la modernización educativa se promulgó un nuevo reglamento interno para la Secretaría de Educación Pública, en el cual se señalaron cambios sustantivos para la operación de Dirección General de Educación Física.

Estos cambios establecieron una mayor evaluación del aprendizaje y de los servicios de educación física en el país, una participación estrecha con los servicios coordinados de educación pública para apoyar las tareas en los estados, administrar y operar instalaciones deportivas asignadas por el Gobierno Federal o mediante acuerdos de coordinación y precisar una serie de funciones para apoyar el servicio de educación física en el Distrito Federal.

Para 1992, la Secretaria de Educación Pública y el Sindicato Nacional para los Trabajadores de la Educación (SNTE) y sus representaciones en todas las

entidades federativas, firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

El documento es considerado trascendental por los cambios que imprime a todo el sector educativo, ya que del mismo se derivaron la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos de materiales educativos, y la revaloración de la función magisterial.

La firma del Acuerdo Nacional disparó el proceso de reestructuración de la SEP y dentro de este, la desaparición de la Subsecretaría de Educación Elemental y Media. La Dirección General de Educación Física, ante estos cambios, se readscribió temporalmente a la Coordinación General de Servicios Educativos para el Distrito Federal, según el acuerdo 164.

Lo anterior no implicó que el marco funcional de la Dirección General de Educación Física, se modificara respecto al determinado en el Reglamento interior de la SEP de 1989.

La Ley General de Educación promulgada en 1993, reconoce a la educación física dentro de su contenido en el artículo 12, fracción XII.

A su vez, el Reglamento interno de la Secretaría de Educación Pública, emitido en 1994, definió para la educación física, funciones acordes a tiempos actuales.

Hasta 1999, el cambio de su nombre por el de Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal, le ha conferido nuevas atribuciones, entre las que se encuentran la responsabilidad de la operación del servicio de educación física en el Distrito Federal,, una vinculación más estrecha con las unidades administrativas de la Secretaría para la evaluación del aprendizaje, la elaboración de programas de radio y televisión en apoyo a las actividades deportivas escolares, así como

para la investigación y el intercambio con otros países sobre tópicos de esta materia: y la coordinación con la Comisión Nacional del Deporte, en lo referente a la organización del deporte escolar.

En 1999 se llevó a cabo una propuesta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en lo referente a cambios de denominación dentro de la estructura; el Departamento de Servicio Docente en Educación Básica por Departamento de Servicios docentes en los Niveles Educativos de Preescolar y Primaria; El Departamento de servicio Docente en Educación Media Superior y Superior por Departamento de Servicio Docente en el Nivel Educativo de Secundaria, la Subdirección de Extensión y Desarrollo Deportivo Escolar; el Departamento de Intercambio Deportivo Escolar por Departamento de Desarrollo Deportivo escolar, Departamento de Extensión Educativa por Departamento de Extensión; Departamento de Recursos materiales por Departamento de Recursos Materiales y Servicios, por último el Departamento de Recursos Humanos por Departamento de Personal. En dicha propuesta se encuentra un cambio de adscripción el Departamento de Carrera Magisterial que se encontraba adscrito a la Dirección General de Operación de Servicios Educativos en el D.F., dependiente de la Subdirección de Educación Básica para Adultos se adscribe a la Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal, dependiendo directamente de la Coordinación Administrativa, dichos cambios después de ser dictaminados por la SHCP y obtienen su vigencia a partir del 1° de julio de 1999 y

a la fecha operan en la Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal³

1.3. PRECEPTOS JURÍDICOS DE LA PLANEACIÓN DE LA EDUCACIÓN FÍSICA.

El presente apartado tiene la finalidad de describir el marco jurídico y normativo que da sustento a la D.G.E.F. De esta forma, partiendo del precepto legal, identificaremos las leyes, decretos, normas, reglas, acuerdos, lineamientos, principios, políticas, estatutos y reglamentos internos que sirven de base para la estructura y planeación en la Institución.

1.3.1 Principios Constitucionales.

La D.G.E.F. tiene como primer fundamento, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo tercero Constitucional que dicta: “La Educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, y fomentara en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.”⁴

En dicho Artículo, se manifiesta la obligatoriedad del Estado de impartir educación laica y gratuita en los niveles de educación básica (preescolar, primaria y secundaria). Considerando que “todas las facultades del ser humano” incluyen al aspecto cognitivo, afectivo y motriz, se entiende que la propia Constitución mandata la creación de un órgano encargado de impartir y organizar la educación básica en lo general y a la educación física en lo particular. Es así, que “La asignatura de educación física en las escuelas tiene como fin el fortalecimiento de

³ Fuente: Manual de organización de la D.G.E.F. (PÁGINA WEEB www.cpar.sep.gob.mx/dgef/htmsobreget/organigrama.stw)

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección popular Ciudad de México. Serie Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M.1990.P. 8

la educación integral para conformación de niños y adolescentes de la ciudad de México y avanzar en la disminución de las desigualdades educativas, retomando el legado educativo nacional y atendiendo las necesidades que le propone el futuro”.⁵

Es necesario destacar, que del Artículo 3° Constitucional surge la Ley General de Educación.

1.3.2 Ley General de Educación.

De manera particular, la Ley General de Educación regula la Educación que imparte el Estado constituido en la Federación, las entidades federativas, y los municipios, así como sus organismos descentralizados que cuentan con reconocimiento y validez oficial. Esta Ley tiene carácter federal y su última actualización es en el año de 1993 en donde se amplía la educación básica a preescolar y secundaria, se incluye la participación social y se implementa la descentralización educativa, la distribución de responsabilidades y competencias mediante el federalismo educativo. También “Define los mecanismos institucionales para alentar la participación de los grupos sociales interesados en apoyar la educación. La ley General de educación garantiza que la educación continúe siendo el vehículo privilegiado de la unidad e identidad nacional”⁶

En la Ley General de Educación se norman las líneas de acción sobre la educación que debe impartirse en los planteles de educación básica y define de manera general los lineamientos para la educación física en el artículo 7°, fracción IX que a la letra dice: “La educación contribuirá al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas, fortalecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos así como la capacidad de observación, análisis y reflexión crítica, estimular la educación la educación física y la práctica del deporte, fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación

⁵ Nuestro compromiso Por una Nueva Escuela Urbana, Programa para el fortalecimiento de las escuelas del Distrito Federal. SSEDf. S.E.P. 2000

⁶ Guidi, Kawas G., Educación de hoy, Educación par el mañana. Castillo .México 1994. P.78

científica y tecnológica, desarrollar actitudes solidarias en los individuos para crear conciencia sobre la preservación de la salud, fomentar actitudes positivas hacia el

trabajo, el ahorro y bienestar general “⁷

En dicho artículo, se denota claramente que se enuncian diferentes aspectos de una manera dispersa y no se profundiza adecuadamente en la importancia que tiene la educación física.

1.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

El plan Nacional de Desarrollo se propone promover la modernización y desarrollo de la administración pública con el objeto de lograr el debido aprovechamiento de los recursos públicos y lograr la eficacia en la gestión institucional, renovando los esquemas de trabajo del sector público, reorientando sus procedimientos y modernizando sus métodos de gestión. En la vía de los hechos, dicho plan no impactó ni a la estructura, ni a los procedimientos de la D.G.E.F. de manera significativa.

1.3.4 Programa de Modernización para la Administración Pública.

El PROMAP surge del Plan Nacional de desarrollo con la finalidad de promover el desarrollo económico y social del país. Con él se pretende la modernización de la administración pública para la rendición de cuentas de los responsables de cargos públicos, así como alentar la participación social y garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos para alcanzar el desarrollo democrático.

Dentro de las prioridades de dicho plan, se encuentra el análisis de las funciones y estructuras institucionales con el fin de favorecer la descentralización. Y se marca la necesidad de favorecer la profesionalización para brindar un mejor servicio.

⁷ Ley General de Educación. Diario Oficial de la Federación. 13 de julio de 1993. P.42

De aquí se desprende el Programa de Modernización Educativa 1995-2000 publicado 28 de mayo de 1996 que señala: “El sentido del cambio de la administración pública debe partir del análisis de sus ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental”⁸

El PROMAP plantea 4 subprogramas:

1. Participación y atención ciudadana.
2. Descentralización y desconcentración administrativa
3. Medición y evaluación de la gestión pública
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Basándose en este marco normativo, la D.G.E.F. adopta y aplica la metodología del PROMAP a través de la Subdirección de Planeación implementando la planeación estratégica. Es evidente, que poco se avanzó en los propósitos de descentralización y eficiencia de la gestión institucional, y es necesario destacar que existen avances en la planeación democrática al incluir de manera participativa a supervisores y algunos actores de la D.G.E.F. en la elaboración del Plan Anual de Trabajo.

1.3.5 Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

Este programa tiene como propósito convertir en realidad los mandatos del artículo 3° Constitucional y de la Ley General de Educación. De este programa se desprende un Acuerdo Nacional en el que los Estados asumieron gradualmente la responsabilidad de una planeación institucional que hasta entonces se había centrado en el ámbito Federal representado por la S.E.P , dando un paso más

⁸ Decreto del Programa de Modernización de la Administración Pública. Diario Oficial 28 /05 / 1996.

hacia la descentralización. Es necesario destacar que en el Distrito Federal se limita esta participación y no es sino hasta 1995 cuando se inicia un proceso de desconcentración. En dicho plan, "la actividad física es considerada esencial en la educación integral, otorgándole la misma importancia a las actividades físicas de tipo recreativo, predeportivo y deportivo que apoyen al crecimiento sano y los valores asociados al juego, el trabajo en equipo y la competencia amistosa." ⁹

En el plan también se indica que la S.E.P. impulsará la práctica de la actividad física apegándose al grado de desarrollo e intereses de los alumnos de educación básica tomando como eje fundamental el programa curricular, sin excluir las actividades extracurriculares que se puedan dar en los planteles escolares aprovechando el trabajo de profesores especializados, el de docentes interesados, padres de familia, personas y organizaciones. Para tal fin, se implementa el programa de Educación Física y Deporte.

3.6 Programa de Educación Física y Deporte.

Este programa concibe el Sistema Nacional del Deporte que está integrado por la C.O.N.A.D.E. (Comisión Nacional del Deporte) que norma y coordina a 31 institutos estatales del deporte y Promoción Deportiva del Distrito Federal, así como a todos los organismos públicos y privados que fomentan la práctica deportiva.

En el ámbito de la educación física, "se prevé la superación de los profesores de educación física, la participación de profesores de grupo y padres de familia, así como el estímulo a todos los agentes que intervienen en este campo, particularmente el docente especialista para que impulse la salud y el apoyo a la práctica del deporte y la actividad física en general." ¹⁰

⁹ Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000. P.9

¹⁰ Programa de Educación Física y Deporte 1995-2000 p.8

1.3.6 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Partiendo del mandato del artículo 5° de la Ley de Planeación se elabora el plan de desarrollo 2005-2006 dentro del Sistema Nacional de Planeación Participativa, en él, se estructura por primera vez una visión prospectiva de México al año 2025. Se pretende lograr el plan, a través de objetivos y estrategias en tres aspectos:

- Desarrollo social y humano
- Crecimiento con calidad
- Orden y respeto.

El plan establece como columna vertebral del desarrollo a la educación para lo cual propone una revolución educativa encaminada a elevar la competitividad del país en el entorno mundial.

Se ubica como propósito central y prioritario del Plan Nacional de Desarrollo hacer de la educación “El gran proyecto nacional, se destaca como prioridad vincular la educación con la producción proporcionando a los futuros trabajadores y profesionistas una cultura laboral básica”¹¹.

Es indispensable destacar que en todo el Plan no se menciona la importancia, el rumbo o la directriz de la educación física y no existe ningún programa sectorial actualmente.

Es evidente, que la Secretaría de Educación Pública emprendió en el actual sexenio acciones para impulsar a la educación en general, tal es el caso de enciclomedia y Escuelas de Calidad. Sin embargo dichos planes no presentan una coherencia estratégica que permita avanzar, de manera institucional, en la construcción del futuro deseado en el plan prospectivo.

Si bien es cierto, que dentro del análisis del Plan Nacional, se reconocen agudas inequidades en materia educativa, no establece políticas públicas que permitan afrontar y construir el futuro. Más bien, se establece, por la vía de los hechos, un

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo federal. Presidencia de la República. 2001.p.71

tipo de planeación racional, basada en los enfoques clásicos de recursos humanos, costo beneficio y oferta y demanda para dar respuesta a organismos internacionales y a las exigencias del Capital en cuanto a formación para la producción y para administrar un Estado que no invierte más de lo necesario en educación. Es así como la planeación estratégica en materia educativa en México, se define como proactiva, entendiéndose que el estado de la educación pública va bien y que solo es necesario perfeccionar los procesos. Dicho enfoque, hace que la planeación se aleje de la innovación que genera la prospectiva como forma de planeación estratégica.

Partiendo de este análisis, se percibe que, por la vía de los hechos, la incorporación de la prospectiva como alternativa de planeación y acción para el ejercicio de la administración pública no es todavía una realidad en el campo de la educación pública, aún cuando la incertidumbre y las crisis obligan a hacerlo.

Esto es, la prospectiva se queda en el plano enunciativo y no se convierte en una guía para apoyar el diseño, la implantación, desarrollo y evaluación de la planeación del sistema de Educación Pública. Por lo tanto, Aún cuando se enuncia la planeación participativa y democrática, es evidente que la incorporación de la creatividad, la participación, la anticipación y la visión prospectiva están ausentes en la jerarquización de la atención a la demanda social. Por lo tanto, podemos afirmar que el Plan Nacional de Desarrollo se operativiza de manera normativa y lineal en lo general, salvo casos aislados de participación colegiada. Tal es el caso de los proyectos de escuela.

1.4 ORGANIZACIÓN DE LA D.G.E.F.

Si relacionamos la historia de nuestro país con el desarrollo de la educación, se puede ubicar a la educación física en el marco de un proceso caracterizado por distintas influencias.

En la instrucción pública en México, asociada a la construcción de nuestro país y a la consolidación de un Estado Moderno, se identifican múltiples esfuerzos por

atender las demandas sociales de la población. En ese sentido el servicio de Educación física ha sido parte de la política educativa nacional y ha encauzado sus planes y programas hacia el cumplimiento de los principios educativos en cada especificidad histórica.

Sin embargo, y es necesario destacar. La planeación y operación de los servicios de educación física han tenido cambios en su estructura organizacional e institucional como producto de una indefinición en su inserción estructural en el sistema de educación pública. Se puede identificar un gran empirismo en la administración de la dependencia en las primeras etapas, y no es sino hasta el año de 1981 que se aplican los primeros e incipientes modelos de planeación institucional a través de la Secretaría del Deporte, y finalmente en 1989 hay cambios sustantivos derivados de los lineamientos de la modernización educativa. A través del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se adopta a la planeación estratégica como eje fundamental de la vida institucional de la D.G.E.F.

El sistema de Educación Física ha tenido diferentes adscripciones a diferentes dependencias de la S.E.P. Ha dependido de bellas artes, de la antigua Secretaría de Guerra y Marina, ha dependido de la Universidad Autónoma de México y finalmente, la Secretaría de Educación Pública se ha hecho cargo del servicio de educación física a través de la subsecretaría del Deporte, después por medio de la Subsecretaría de Educación Media, para posteriormente ubicarse en la Subsecretaría de Educación Básica, y finalmente, a partir del 2005 depende de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito federal.

Se puede decir que una forma estructurada de planeación institucional se da a partir de que la D.G.E.F. pasa a formar parte de la Dirección General de Servicios Educativos para el D.F. en el marco de la Modernización Educativa.

Es bajo este proceso que la D.G.E.F. toma forma como entidad específicamente de planeación de la educación física en el Distrito Federal y que realiza una planeación institucional de manera formal bajo los siguientes tópicos:

1.4.1 Objetivo de la D.G.E.F.

Proporcionar el servicio de educación física, en los planteles de educación básica de la Secretaría de Educación Pública ubicados en el ámbito geográfico del Distrito Federal a su cargo, con el fin de contribuir, a través de la investigación y la práctica deportiva, al desarrollo físico de los educandos.

1.4.2 Misión.

La Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal planea, organiza, dirige, controla, evalúa, opera y proporciona el servicio de Educación Física en Educación Básica, para responder con calidad y equidad a las necesidades educativas de la comunidad escolar, a través de políticas, planes, programas, proyectos y estrategias que innoven e impacten el quehacer educativo, contribuyendo así, al desarrollo integral de los alumnos para una mejor calidad de vida.

1.4.3 Visión.

La Dirección General de Educación Física mediante la aplicación de estrategias que actualicen y fortalezcan al docente, será la institución normativa en los aspectos técnico pedagógicos de la especialidad, cubriendo con equidad y calidad el servicio en Educación Básica en el Distrito Federal, para contribuir en el desarrollo integral de los alumnos y alumnas, promoviendo la convivencia y participación social.¹²

1.4.4 Objetivos Estratégicos

a) cobertura.

¹² Manual de organización de la D.G.E.F. 22 oct. 2001

En cuanto a cobertura, la D.G.E.F. se ha impuesto la meta de lograr el 100% de servicio a las escuelas y alumnos del Distrito federal. Es importante destacar en este rubro, que la cobertura lograda es del 92% de las escuelas, sin embargo, del 100% de los profesores de educación física adscritos en la Dirección General, el 42% se encuentran frente a grupo en clase directa aplicando el programa y el 58% en proyectos cocurriculares, labores administrativas, comisionados en otras dependencias o en labores sindicales¹³. Lo cual indica que en realidad no es una prioridad lograr la equidad en el servicio puesto que las zonas más apartadas de Cuajimalpa, Tláhuac y G.A.M. no cuentan con servicio educativo en clase directa mientras que en las zonas del centro se juntan programas como AVANDEP¹⁴ (AVANCE DEPORTIVO) clase directa o hasta cinco sesiones semanales como es el caso de escuelas de tiempo completo.

b) Calidad

Para elevar la calidad de los servicios que ofrece la D.G.E.F. se plantean programas de actualización, capacitación e investigación, así como proyectos y estrategias y acciones que fortalezcan al proceso de enseñanza y a la gestión institucional.

Es importante señalar que en la D.G.E.F., la calidad se vincula a la planeación estratégica a través de FODAS, el cual es un análisis estratégico en el que se evalúa el nivel de cumplimiento de las expectativas de los usuarios, además de analizar las fortalezas y debilidades de la institución y en función de los objetivos estratégicos definidos, se identifica la estrategia general a seguir y los proyectos específicos para implementarlas.

El proceso de diagnóstico tiene cuatro etapas: Identificación de usuarios, investigación de necesidades y expectativas y evaluación del nivel de cumplimiento de dichas necesidades.

¹³ Fuente: Conferencia "La cultura física para el D.F." Colegio de Profesionales de la Educación Física. VI Congreso de Profesionales de la Educación Física. Mayo del 2005

¹⁴ AVANDEP es un programa de impulso al deporte en el que de manera cocurricular se entrena a los alumnos, fuera de su horario escolar en los deportes básicos. Función que desde nuestro punto de vista, se duplica con organismos como la C.O.N.A.D.E.(Comisión Nacional del Deporte)

La metodología de diagnóstico estratégico no se realiza con estricto apego a la metodología descrita, se hace un ejercicio parcial de planeación y no se consideró para elaborar ni la misión ni la visión de la D.G.E.F.

1.5 ESTRUCTURA DE LA D.G.E.F.

El presente apartado, definirá la estructura orgánica de la D.G.E.F., la cual tiene como objetivo describir las funciones de cada una de las áreas administrativas basados en el manual de organización de la dependencia para establecer sus responsabilidades y jerarquías dentro de la estructura organizacional de la Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal y la reestructuración que tiene la estructura orgánica en el 2005.

El manual que funciona hasta 2004 contiene la estructura e información que hace posible los diferentes niveles de autoridad, las facultades para aprobar y decidir sobre problemas específicos y las relaciones de línea para coordinar la ejecución de sus tareas.

El ámbito de aplicación del manual es la Dirección General, con sus subdirecciones de Planeación y Programación, de Servicio Docente, de Extensión y Desarrollo Deportivo Escolar, Técnica y la Coordinación Administrativa; así como las Jefaturas de Sector con sus supervisores y docentes de educación física.

Es importante señalar que la aplicación y continua evaluación del manual depende de la Subdirección de Planeación y Programación, como órgano responsable de manera institucional hasta el año del 2004. (Ver cuadro 1)

En el año del 2005, y partiendo del decreto de desconcentración, se reestructura la organización de la D.G.E.F. quedando como sigue:

Dirección de Planeación, Superación y Deporte escolar, Subdirección de planeación de Planeación, Subdirección Académica y Deporte Escolar, Subdirección de medicina deportiva, subdirección de coordinación, y coordinación administrativa. Los movimientos que se hacen, no responden a una lógica de

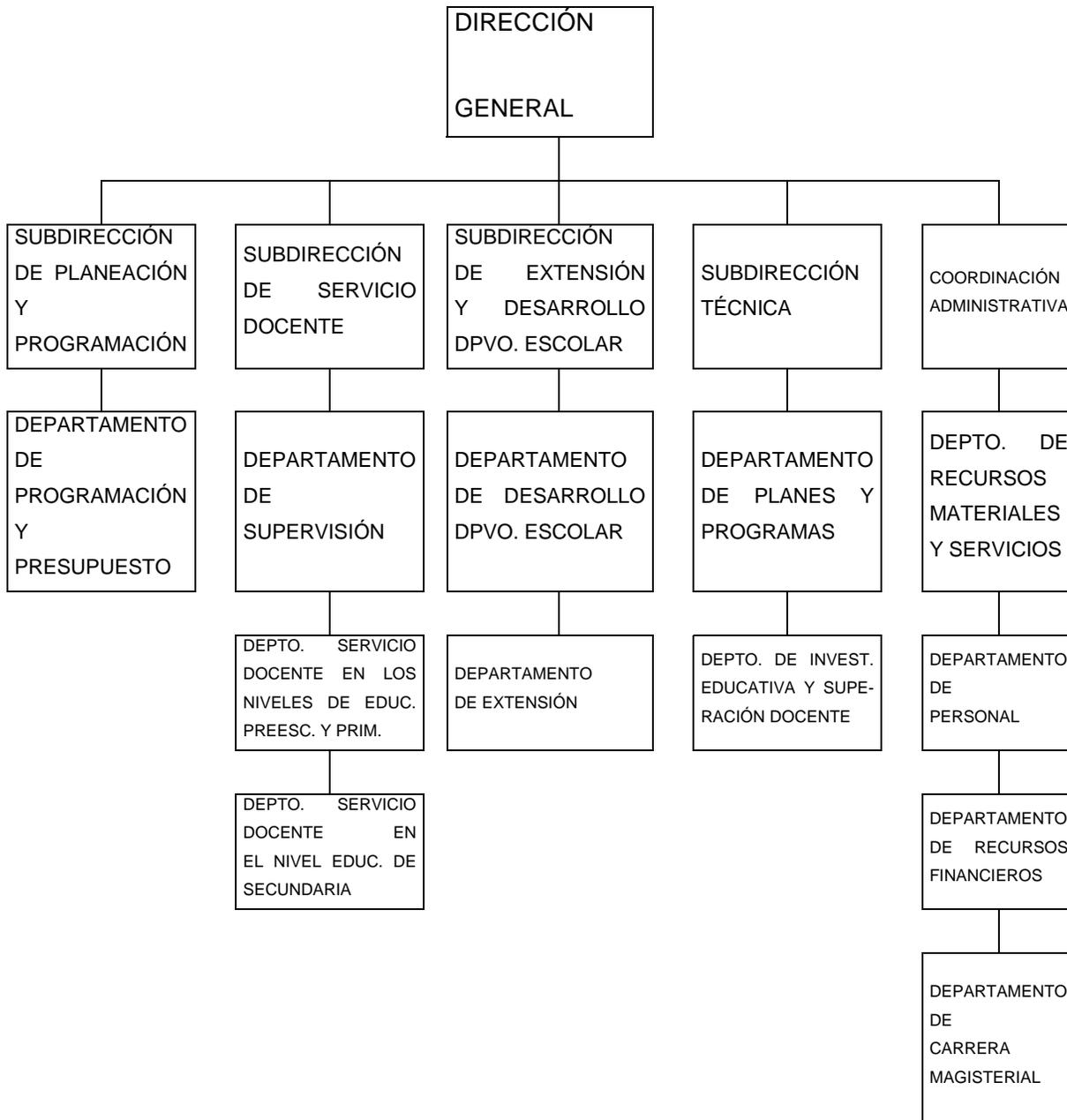
ya que cuentan con un amplio presupuesto que aplican de manera discrecional y muchas veces elitista menoscabando el presupuesto destinado a educación básica.

descentralización o desconcentración, más bien, tienen la finalidad política de justificar cargos que en algunos casos, no son primordiales para la materia. Tal es el caso de la Medicina del Deporte, la cual no es fundamental para la práctica docente y sin embargo se le da el rango de subdirección y el caso de la subdirección académica y deporte escolar, materias fundamentales en la práctica pedagógica de nuestra disciplina, a las cuales se les pone en manos de una persona con figura de encargada.¹⁵ (Ver cuadro 2) .

¹⁵ Fuente: Estructura orgánica 2005.

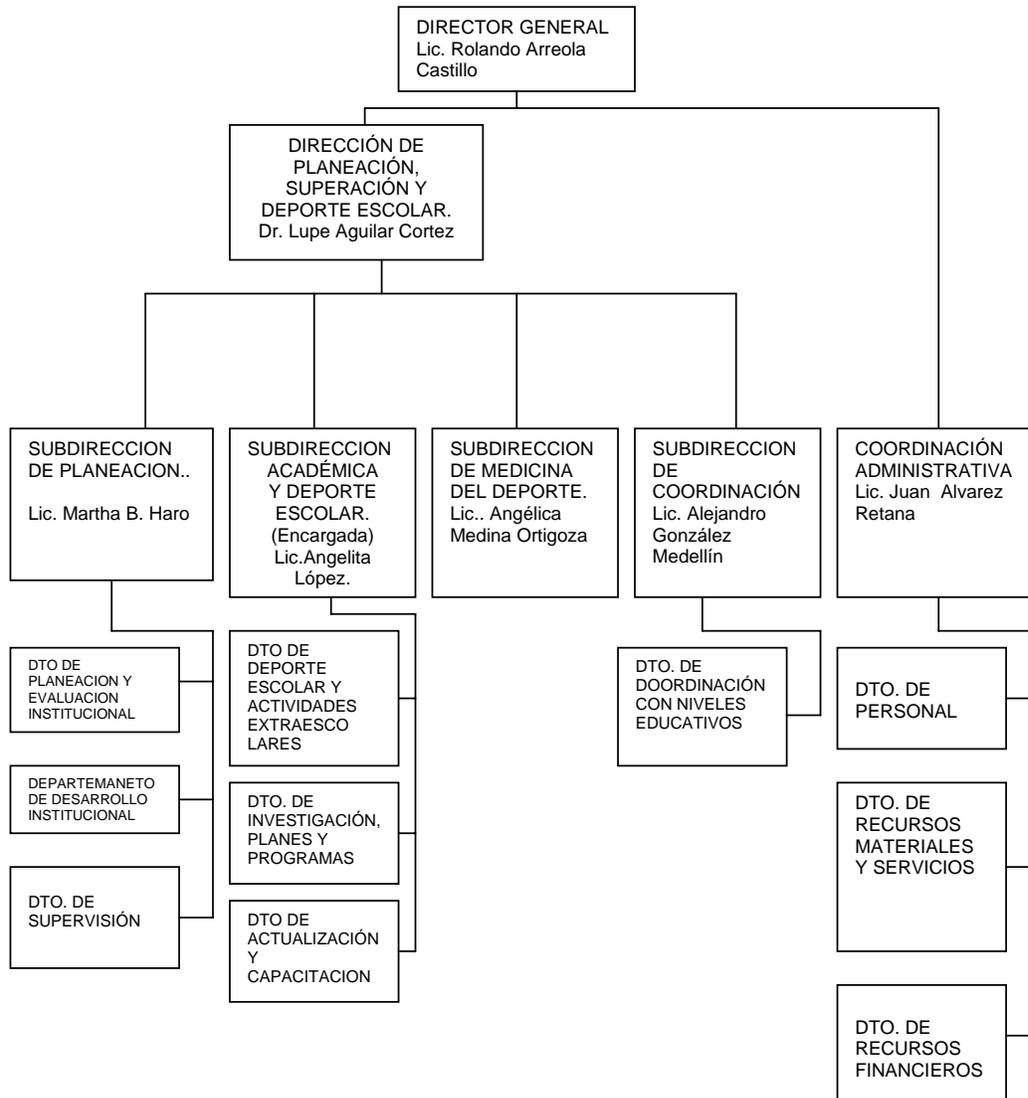
(Cuadro 1)
 DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN
 FÍSICA EN EL D.F. 2004

Estructura dictaminada por la SHCP (contexto federalizado hasta dic. 2004)



(Cuadro 2)

DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN
FÍSICA EN EL D.F. 2005



1.5.1 Funciones de la D.G.E.F. (manual 2004)¹⁶

La D.G.E.F Tiene la función de:

-Operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación física a cargo de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal, en el ámbito geográfico de su competencia.

-Aplicar normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, método, materiales y auxiliares didácticos y los instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la Educación física, que se formulen por las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Educación Pública.

-Proponer a las unidades administrativas competentes de la Secretaria, el diseño de contenidos educativos, materiales y auxiliares didácticos, para la elaboración de programas de radio y televisión, en apoyo a las actividades deportivas escolares.

-Realizar investigaciones en coordinación con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, en materia de medicina del deporte, así como también para el desarrollo de métodos y materiales educativos que impulsen la educación física que se imparte en los planteles de la Secretaria.

-Propiciar con la intervención de las unidades administrativas y dependencias competentes del Ejecutivo Federal, el intercambio con otros países, relacionados con métodos de enseñanza, materiales educativos, profesores e instructores.

-Promover competencias deportivas escolares con carácter impersonal, interestatal y nacional.

-Establecer mecanismos de coordinación con la Comisión Nacional del Deporte con el fin de que los educandos con potencialidad para la práctica deportiva,

¹⁶ NOTA: El manual de funciones del organigrama 2005 no existe, aún cuando la estructura fue aprobada por la Secretaría de Hacienda, la D.G.E.F. No ha elaborado el nuevo manual de funciones.

reciban el apoyo y los estímulos necesarios para impulsar sus habilidades deportivas.

-Aprobar las solicitudes para impartir educación física en escuelas particulares de Educación Básica incorporadas a la Secretaría en el Distrito Federal.

-Dirigir las actividades de actualización magisterial y superación docente, así como la aplicación del programa, de Carrera Magisterial en la Dirección General.

-Dirigir la administración del personal y los recursos financieros y materiales, así como la prestación de servicios generales de la Dirección General de conformidad con las normas establecidas.

-Realizar las funciones adicionales afines a las anteriores, que le encomiende el Subsecretario de Servicios Educativos para el D. F., e informarle de las actividades desarrolladas.

-Recibir, validar y canalizar las correcciones de datos en la forma CIPE, y las constancias de evaluaciones e impugnaciones en los tiempos y formas establecidos por la Dirección de Carrera Magisterial.

-Sugerir, en coordinación con la Subdirección Técnica, los rubros referentes a temarios y cursos con valor a carrera magisterial, después del análisis de resultados de los diversos factores de evaluación.

-Mantener comunicación con las áreas de personal, pagos y escalafón de la dirección general, para los trámites del personal, relacionados con el Programa de Carrera Magisterial.

-Mantener comunicación con la delegación sindical, para los trámites relacionados al Programa de Carrera Magisterial.

-Orientar al personal docente sobre las regularizaciones de pago del Programa de Carrera Magisterial, así como recibir, canalizar y dar seguimiento a los trámites relacionados con las mismas.

-Realizar las funciones adicionales, afines a las anteriores, que le encomiende la Coordinación Administrativa e informarle de las actividades desarrolladas.

1.5.2 diagnóstico en que se encuentra la planeación institucional de la D.G.E.F.

Es necesario destacar que en la estructura oficial que aparece en la página www.cpar.sep.gob.mx/dgef/htmsobreget/organigrama.stw la Dirección de planeación, superación y deporte escolar no se encuentra ni se explican sus funciones. Es también identificable que pudiera estarse duplicando la función de dicha dirección con la subdirección de planeación y programación, con la subdirección técnica, con el departamento de investigación y superación docente y con la subdirección de extensión y desarrollo deportivo escolar con los departamentos de desarrollo deportivo escolar.

En el proceso de planeación institucional se desarrolla, de manera general, a través de estas instancias, Sin embargo, la S.E.P., a través del programa de Transformación y Fortalecimiento Académicos de las Escuelas Normales ha propuesto un nuevo plan de estudios (2002) para la formación de los educadores Físicos en el cual el perfil de egreso se encuentra en confrontación con el actual campo laboral diseñado basado en el programa de 1993. Esto obliga a una reorganización y replanteamiento urgente del programa actual bajo los nuevos enfoques y del nuevo plan de estudios.

Otra problemática inminente de planeación institucional que debe resolver la D.G.E.F es el proceso de desconcentración y descentralización de la dependencia.

Para promover y elevar la calidad del servicio en la D.G.E.F. Se lleva a cabo un programa llamado P.I.C (Programa de Calidad Educativa) en base al M.I.C. (Modelo de Calidad Educativa). Es necesario destacar que dichos programas solo son un requisito en la dependencia ya que no hay estructura que los opere y evalúe de manera sistemática.

El modelo de planeación institucional es la Planeación estratégica. Para llevarla a cabo se realizan Jornadas al inicio del año y se estructura el P.A.T. (Plan anual de trabajo). Sin embargo, es necesario destacar que la planeación estratégica realizada no cubre con los elementos técnicos del modelo por lo que difícilmente se puede considerar como tal aunque se le denomine así institucionalmente.

1.6 LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE SERVICIOS EDUCATIVOS EN EL D.F. Y SU RELACIÓN CON LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN FÍSICA.

La Dirección General de Educación Física forma parte de la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F. como un órgano administrativo desconcentrado de la S.E.P. con autonomía de gestión, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de enero del 2005.

Este órgano desconcentrado sustituye a la anterior Subsecretaría de Servicios Educativos Para el Distrito Federal, asume sus funciones y otras que, en el ámbito del Distrito Federal, desempeñaban diversas unidades administrativas centrales de la S.E.P.

En dicho decreto se considera “que para promover una mayor calidad e los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, especial y normal en la ciudad de México, resulta oportuno desconcentrar las funciones que desarrolla en forma centralizada la Secretaría de Educación Pública a través de la Subsecretaría de Servicios Educativos para el Distrito Federal, mediante la creación de un órgano desconcentrado que cuente con facultades específicas y competencias decisorias que le permitan generar mayor eficiencia, eficacia y economía en la atención de los múltiples asuntos que de ello se desprendan.”¹⁷.

Es necesario destacar que hasta el 23 de agosto del 2005, se define en el Diario Oficial, el Manual General de Organización de la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F. con fundamento en lo dispuesto por los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública federal y 5º. Fracción XI del reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública.

En el manual...“ se describen el objetivo, los antecedentes históricos y la base legal en la que la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F. sustenta sus actividades. La finalidad del manual es difundir las atribuciones y ámbitos de competencia de cada una de las áreas que integran la administración, con el propósito de que los servidores públicos adscritos a éste órgano las lleven a cabo de manera eficiente y se

¹⁷ Diario Oficial de la Federación. Viernes 21 de enero de 2005.

faciliten los sistemas de trabajo encaminados a cumplir con los objetivos y metas establecidas en materia de educación básica y normal en el D.F.”¹⁸

(Consultar en ANEXO 1 p.187 Fundamento Jurídico de la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F.)

1.6.1 Responsabilidades Que se confieren a la D.G.E.F. Por el decreto del 23 de agosto del 2005

- 1) Organizar, operar, desarrollar, supervisar y evaluar los servicios de educación física en el D.F. excepto Iztapalapa.
- 2) Aplicar las normas, contenidos, planes y programas de estudio, así como instrumentos de evaluación de la educación física en el ámbito de su competencia.
- 3) Proponer a la Administración Federal de servicios educativos en el D.F. el diseño de contenidos educativos y materiales propios de la especialidad.
- 4) Realizar investigación en coordinación con diferentes dependencias públicas y privadas, nacionales e internacionales.
- 5) Propiciar con la intervención de instancias competentes del Ejecutivo Federal el intercambio pedagógico relacionado con los métodos de enseñanza, materiales educativos, profesores e instructores.
- 6) Promover en coordinación con la Dirección General de servicios educativos en Iztapalapa, competencias deportivas escolares en el D.F.
- 7) Coordinarse con la comisión Nacional de Cultura Física y deporte con el fin de que los educandos con potencial deportivo reciban el apoyo adecuado.
- 8) Aportar a las áreas competentes de la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F., los lineamientos para verificar que los solicitantes de autorización y acreditación para impartir educación física acrediten la preparación adecuada.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación. Tomo DCXXIII, N° 17 .México D.F. 23 de agosto del 2005. P.48

- 9) Participar con la Administración Federal de Servicios educativos en el D.F. en la ejecución de los procesos de planeación, programación y evaluación educativas, de control escolar, así como de administración de recursos humanos, financieros y materiales.
- 10) Colaborar con la Dirección general de Planeación y Programación educativa en la operación del sistema de información de servicios de educación física en el ámbito de su competencia.
- 11) Expedir copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos.
- 12) Dirigir dentro de su ámbito de competencia las actividades de actualización magisterial y superación docente, así como la aplicación del programa de Carrera Magisterial de acuerdo a las normas establecidas.
- 13) Participar en las comisiones, consejos y comités institucionales en el ámbito de su competencia.
- 14) Dirigir la administración de los recursos financieros, humanos y materiales, así como la capacitación del personal y la prestación de servicios generales de la Dirección General, de conformidad con las normas y lineamientos vigentes.
- 15) Imponer las sanciones administrativas a los trabajadores adscritos a la D.G.E.F. en los términos previstos en el Reglamento de las Condiciones generales de Trabajo de la S.E.P., previo dictamen de la coordinación de asuntos jurídicos.
- 16) Realizar las demás funciones que las disposiciones legales y administrativas le confieran, y las que encomiende el titular de la Administración Federal de Servicios educativos en el distrito Federal.¹⁹

Durante el presente Capítulo, se ha destacado la historia, la finalidad y la estructura que da vida a la D.G.E.F. En el desarrollo, se identifica que la inserción de la estructura institucional de la educación física en la estructura del Estado Mexicano, no tiene una definición clara. Esta depende del momento histórico y el enfoque que permea a la concepción de la educación física. Es identificable, que

¹⁹ Fuente: Ibid. p.48 a 60.

conforme se avanza en una reorganización y modernización de la estructura de la propia S.E.P., la D.G.E.F. se ve en la necesidad de organizar su estructura y su planeación institucional. Es difícil, en este momento, identificar improvisaciones en las instituciones. Hoy más que nunca, el ejercicio del presupuesto institucional está íntimamente ligado a la planeación y la D.G.E.F. no es la excepción. En este camino, de dar estructura y orden a la gestión institucional, la D.G.E.F. ha tenido que enfrentar a grupos políticos como el S.N.T.E. que con visiones reactivas tratan de mirar al pasado como parámetro de mejores tiempos. Sin lugar a dudas, modernizar y optimizar a la D.G.E.F. no ha sido un proceso fácil, sin embargo es un proceso necesario, constante y permanente, si se quiere prevalecer en un escenario de descentralización en donde la falta de presupuesto pondrá a prueba la solidez de las instituciones.

CAPITULO 2

LA DESCENTRALIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE LA PLANEACIÓN PARA ELEVAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS INTITUCIONALES.

2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN Y ERA GLOBAL

Una característica de la organización económica mundial, es que está inmersa en un complejo entramado de relaciones de producción, distribución, intercambio y consumo de bienes a nivel global. Esta caracterización de la globalidad económica –necesaria para la supervivencia de los capitales y su recirculación– es no solo una característica de las economías, si no que se extiende a una necesidad estructural.

En ese sentido, entendido al mundo como un gran mercado de insumos y oferta, los estados deben revisar su propia estructura política y administrativa para readecuarse, con calidad, a las nuevas mega tendencias mundiales.

Sin lugar a dudas, dichas tendencias son cuestionables para muchos –incluyéndome a mí–, hablar de calidad puede convertirse en un debate ideológico en donde se cuestione la naturaleza misma de la concepción del término. Este se puede entender desde la perspectiva eficientista de los procesos, o como un todo complejo de concepciones político, filosóficas y éticas, en donde lo humano, como indica Edgar Morín, sea el eje de la concepción del término. Construir este concepto desde la perspectiva compleja y humana, será el objetivo fundamental de éste capítulo.

La descentralización como proceso organizativo, se ha convertido en una directriz de las políticas publicas de casi todos los Estados occidentales. Dicha medida surge de la necesidad de acotar las facultades del Estado. La economía global, basada en el neoliberalismo económico, se fundamenta en las teorías del liberalismo clásico de Adam Smith²⁰. Esta concepción menciona que el Estado debe ser un administrador con facultades muy acotadas y con la menor

²⁰ Adam Smith escribió "investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones" traducción de Gabriel Franco. México. F.C.E. 1958

intervención posible en la vida pública. La base fundamental de su teoría es la mano invisible que todo lo acomoda por la propia naturaleza de la economía y el “dejar ser, dejar pasar” como principal política pública.

Sin embargo, las crisis recurrentes en los estados capitalistas, han obligado a reformular dichas tesis generando nuevos paradigmas que tratan de corregir a las propias contradicciones inherentes al capital.

Dentro de dichas medidas, las empresas han cambiado su paradigmas gerencial. La centralización de las actividades y la toma de decisiones en una sola persona, en un solo edificio, hace lentas y burocráticas las empresas, por este motivo muchas compañías han descentralizado sus actividades y negocios en células de trabajo independientes y autogestionadas. Esto lleva consigo una enorme carga de conocimientos implícitos para: a) transmitir la filosofía y cultura de la compañía a cada uno de los integrantes., b) aprender con rapidez del mercado, para poder transmitir con mayor rapidez lo aprendido a cada uno de los integrantes. , c) compartir los conocimientos es vital para la subsistencia de una estructura mas relacionada con una telaraña(redes) que con una pirámide. ,d) la información "just in time" entre la unidad de trabajo y la empresa madre es imprescindible, al fin y al cabo es de ahí de donde sale el dinero, por lo tanto es lógico que se necesite saber minuto a minuto como evoluciona.

2.1.1 La velocidad de las respuestas operativas, una condición de calidad en la globalización.

Velocidad en todo, es lo que impera a nivel mundial. Velocidad en el avance tecnológico, para generar ofertas tecnológicas y de bienes y servicios ante una competencia atroz. Velocidad en la administración de justicia y el ejercicio de la función pública para generar estabilidad social, y velocidad en la producción en general para generar plusvalor por la recirculación del capital.

En fin, velocidad es lo que impera en la sociedad que vivimos. La lentitud, la burocracia, la duda, u otro elemento que atrase los procesos son castigados

duramente por el mercado. En esta organización, quien administra debe tener libertad para tomar decisiones rápidas, y más cerca se está de la decisión correcta cuando más conocimiento se tiene del mercado, la competencia, el producto, el país, etc. Cuanta mayor y más precisa sea la información que tengan los empleados de base, mayor va ser la eficacia de invertir la pirámide y convertir a los empleados en gerentes de decisiones inmediatas.

El papel que cumplen los conocimientos en una organización de pirámide invertida es doble:

- a) hacia fuera: brindándole al cliente información y soluciones "just in time".
- b) hacia dentro: capitalizando la información del mercado para distribuirla en la organización.

Este es, hoy el fundamento de desconcentración como primer avance hacia la descentralización. Sin embargo, el contexto antidemocrático de la estructura y superestructura del Estado Mexicano ha impedido una total descentralización con una perspectiva democrática y solo se ha delegado responsabilidad en la toma de decisiones administrativas y se ha acotado la independencia económica como resguardo de poder en la toma de decisiones.

2.2 LA DESCENTRALIZACIÓN COMO VÍA PARA DEMOCRATIZACIÓN DEL ESTADO Y LA MEJORA DE LA CALIDAD DE SUS FUNCIONES.

2.2.1 La descentralización como política pública, una perspectiva comparada entre América Latina y Europa.

Partimos de que la descentralización implica un reacomodo entre las relaciones del Estado y la sociedad para equilibrar los poderes del Estado. Este reacomodo se da entre las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales (descentralización horizontal), así como en los poderes de la nación, la provincia y el municipio (descentralización vertical).

La descentralización es inherente al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir, el poder dentro de la estructura estatal, a la vez que replantea las formas de representación y participación de la población. La descentralización es un proceso que forma parte de la reforma del Estado y de la sociedad, impulsa y profundiza la democracia, mejora la gobernabilidad y auspicia el desarrollo económico. Por lo tanto, la reforma del Estado debe incorporar el criterio de la democracia territorial, con el fin de permitir una real reforma de la articulación del Estado con la sociedad civil.

Si bien es cierto, que la descentralización profundiza el avance de la vida democrática, también es palpable, que a la hora de definir y delinear las características de los niveles de influencia y decisión en los procesos, la descentralización, adquiere el carácter de una relación que define un ámbito conflictivo de intereses que producen confrontaciones entre intereses a favor y en contra de la descentralización y centralización, con sus inherentes dinámicas de oposición o acción.

2.2.2 Posiciones sobre la descentralización. Ejemplo de algunas experiencias en América Latina.

La reforma del Estado es, actualmente, una necesidad en los países latinoamericanos. Es necesario, para el desarrollo de la región, replantear la organización de sus naciones. En esta revisión, existen diversas formas de entender a la descentralización y a las vías para lograrla.

En este camino, actualmente existe un amplio debate alrededor de este tema. Esto significa que la descentralización es un campo de intereses conflictivos, en el que están inmersos varios actores con sus respectivos intereses, que tienen prácticas concretas que moldean, aceleran o frenan al proceso. De ahí, que sea factible comprender que se trata de un proceso profundamente heterogéneo y contradictorio.

La descentralización es entendida bajo distintas formas. Mientras la descentralización tiene que ver con la transferencia de competencias y recursos

de un nivel central de gobierno (ejemplo, un ministerio) hacia otro de distinto origen y que guarda autonomía (ejemplo, un municipio), la desconcentración hace referencia a la delegación de competencias de una administración central (ejemplo, un ministerio) a ciertos órganos dependientes (ejemplo, una dirección del mismo).

Tal es el caso de la Descentralización de la S.EP. Hacia LA Administración de Servicios Educativos para el D.F. , Acompañada solamente la desconcentración de la D.G.E.F.

Es importante, no confundir a la descentralización ni a la desconcentración con la con la privatización, porque esta es un proceso de debilitamiento del lugar central que ocupa la política y lo público, por la vía de la privatización. La privatización, es “ una transferencia de la responsabilidad estatal, pública y política hacia el mercado “²¹

Los tres conceptos tienen que ver con la categoría centro e involucran al conjunto de la relación (centro-periferia) y no a uno de sus componentes(lo local). Si consideramos que la categoría centro esta presente en los tres conceptos, veremos que los dos iniciales implican una redistribución de la centralidad dentro del propio Estado y, el tercero, por la pérdida de la centralidad en lo estatal.

Algunas de las motivaciones que están presentes en estos procesos tienen propósitos distintos. Por ejemplo, la descentralización facilita la participación y representación; la desconcentración abona a la gobernabilidad y la privatización, auspicia la segmentación social. Por ello, no pueden ni deben ser vistos como si fuera lo mismo, a pesar de que puedan formar parte de un mismo proceso.

Puede ocurrir, que se lleven a cabo los tres procesos. No son excluyentes, ni tampoco el uno es condición del otro. Además, estos procesos pueden desplegarse en niveles distintos al interior del Estado, como es en el caso mexicano. Por ejemplo, pueden impulsarse por separado o simultánea la descentralización y/o la desconcentración en el nivel nacional. (Colombia o

²¹ Carrión, Fernando, *Gobiernos locales y descentralización*, Ed. FECS, Caracas, 1996. P46.

Chile), provinciales (Pichincha en Ecuador), departamentales (Cundinamarca en Colombia) o al interior de un municipio en particular (Buenos Aires).²²

2.2.3 La descentralización como respuesta a las mega tendencias mundiales.

Es indudable, que los procesos de descentralización se han generalizado a lo largo del planeta. Por lo cual puede definirse como una mega tendencia de la administración pública a escala mundial. En la actualidad, la descentralización ocupa uno de los principales lugares en la agenda de discusión de América Latina, África, Asia y Europa. Pero también está presente en los organismos multi y bilaterales de crédito, así como en los gobiernos, los partidos políticos y los movimientos sociales.

Esta consideración, de generalización y legitimación, lleva a dos puntos de análisis: el primero que estamos viviendo, según Forero (1997), una ola global y, según Boisier (1997), una mega tendencia, en tanto "se deriva del hecho de tratarse de un fenómeno empujado por cuatro poderosas fuerzas:

- 1) La revolución científica y tecnológica
- 2) La reforma estructural del Estado
- 3) La creciente demanda autonómica de la sociedad
- 4) La tendencia a la privatización de las actividades públicas.

Analizar la descentralización, sin tomar en cuenta las tendencias provenientes de la globalización y sus mega tendencias mundiales, llevaría a interpretaciones reduccionistas. La existencia de la tendencia a la descentralización, lleva a pensar

²² Fernando Carrión M. (2004) Estudio comparado de descentralización en América Latina y Europa.

que el proceso tendría determinaciones generales. Si esto es así, habría que plantearse varios cuestionamientos:

¿La descentralización es un proceso ineluctable²³? , ¿ Cuáles son los factores que estimulan el ingreso de un Estado a la descentralización?, ¿Cuáles son los factores que definen el desarrollo del proceso? , ¿Deberíamos pensar que todos los países, tarde o temprano, deben entrar en esta lógica?. Mientras Europa empieza antes que América Latina, Ecuador –comparativamente con Colombia- ingresa tardíamente al proceso (Carrión, 1998)²⁴.

¿El proceso de descentralización es por autodeterminación?. Se podría decir que hay una autonomía relativa ya que los organismos financieros para la cooperación y el desarrollo exigen medidas descentralizadoras como condición para el financiamiento. La flexibilidad para desarrollar los procesos de descentralización proviene de los límites que surgen entre: algunas tendencias que son generales (límites estructurales) y otras provenientes de su propio contexto.

¿Existen modelos de descentralización? La existencia de factores generales y la imposición de lógicas, por parte de los organismos internacionales, daría lugar a pensar en la existencia de modelos. Sin embargo, la revisión de los casos nos muestra una realidad totalmente distinta: el proceso en Alemania, España, Bélgica o Inglaterra son diferentes entre ellos, así como lo son en relación al de Bolivia, Colombia y Ecuador.

Es decir, que la descentralización no representa una experiencia homogénea y, mucho menos, podemos afirmar que existe un modelo ideal para realizarla.

2.2.4 La descentralización en Europa

Existen factores generales que caracterizan a la descentralización. Por eso es importante conocer los procesos que se desarrollan en otros lugares.

²³ Ineluctable es lo inevitable, que no se puede luchar contra ello.

²⁴ "Colombia había entrado temprano en la que sería una ola global de procesos de descentralización, en la cual se hallan inmersos en la actualidad la mayoría de los países en desarrollo". (Horero, Clementel.1997).

Con esta perspectiva, la comparación del proceso descentralizador entre América Latina y Europa es importante para darnos un referente contextual.

2.2.5 El origen y el proceso en Europa.

En Europa empieza el proceso a fines de la década del cuarenta, luego de la guerra mundial, bajo la influencia de los Estados Unidos. Su triunfo militar, así como la influencia de Norteamérica que cuenta con un modelo de Estado altamente descentralizado, influyeron en el Estado centralizado, característico de Europa de aquella época. "Es un hecho conocido la tendencia hacia la descentralización que se ha experimentado en Europa con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, posiblemente bajo un inicio de la influencia de la cultura política de los Estados Unidos. Siendo en aquel momento el país triunfador, contaba con un modelo interno de descentralización política, con lo cual rompe uno de los tabúes europeos ligados a la cultura de la construcción de estados, según el cual, cuanto más unitario y centralizado, más poderoso sería el Estado."²⁵

Es a partir de la reconstrucción europea, posterior a la II Guerra Mundial, que de manera escalonada, los países europeos fueron entrando a este proceso, extendiéndose la descentralización por todo el continente.

Inicialmente fueron los dos países más devastados por la guerra, Italia y Alemania, los que impulsaron esta tendencia y lo hicieron bajo modalidades distintas. En Alemania, un Estado Federal, la descentralización tiende a profundizar las autonomías de los "Landers" (estados), es decir, sobre la base de una estructura pre existente. Italia fortalece la tendencia regional de organización de su Estado unitario.

Esto significa que, en los dos tipos de organización estatal (federal y unitaria) y en las dos formas de organización territorial (regional y estatal), la descentralización se produjo con un factor común: el fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno.

²⁵ Ortega, Luis: "Descentralización autonómica", en: Leviatán No. 74, Madrid, 1998.P.29

Un segundo momento se produce en los años setenta y ochenta, cuando nuevos países entran en el proceso. En Francia, gracias a la victoria socialista, recibe un gran impulso el proceso, a través de los consejos regionales, departamentos (administración periférica) y de la ampliación de las competencias de los gobiernos locales.

En Inglaterra, luego de haber hecho un gran esfuerzo en las administraciones locales durante el período de la 1er Ministro. M. Thatcher, comienza la devolución de los poderes a Gales y Escocia y, posteriormente, al Ulster; proceso que conduce, en 1999, con la elección de los primeros parlamentos en la historia de Escocia y en Gales.

España lo hace, a raíz de la caída de la dictadura de Franco, para procesar el enfrentamiento de las "dos Españas": la centralista: católica, monárquica y capitalista, con la federal: laica, republicana y socialista (Ortega, 1998). En este caso, las circunscripciones territoriales provienen de la existencia de comunidades con identidad histórica, cultural y lingüística, que se reclaman como naciones.

Posteriormente, en la década de los noventa, en los países del Este europeo, el proceso toma mucha fuerza, luego de la caída del Muro de Berlín. Mientras las Alemanias se reunifican, bajo la forma federal, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) pasa por una Comunidad de Estados Independientes -que prácticamente no operó- hacia una Federación Rusa, que contiene varios estados y un grupo adicional de otras 13 repúblicas independientes (Estonia, Latvia, Lituania, Bielorusia, Moldavia, entre otras). Igual suerte corre Yugoslavia, donde se forma la Federación Yugoslavia (Servia, Kosovo y Montenegro) y quedan por fuera de ellas Macedonia, Croacia y Bosnia. En Checoslovaquia se produce una división en dos países independientes.

Se puede señalar que existen países donde el proceso está consolidado, como Alemania (Landers) y Suiza (cantones). El proceso se desarrolla con gran virulencia en los países del Este europeo, como Yugoslavia, la Federación Rusa y Checoslovaquia. Procesos que no han estado exentos de luchas encarnizadas. El proceso se acelera en Inglaterra, con la autonomía de Ulster, Escocia, Gales; en

España, con las Comunidades Autónomas que pueden llevar más a una federación que a un federalismo, y en Bélgica, cuando se produce la federalización de comunidades y provincias.

Por otro lado, también se pueden extraer ciertas constantes generales: Dentro de la generalidad del proceso europeo.

Es evidente que el proceso de descentralización en Europa está caracterizado por su heterogeneidad y es un proceso de larga duración, que tiene más de 50 años y que aún no concluye. También se trata de un proceso abierto. Es, de alguna manera, una propuesta con poca posibilidad de anticipación de resultados. Es decir, que se conoce cuando se origina y las características del proceso seguido, pero muy poco, respecto de como puede evolucionar.

2.2.6 La descentralización en América Latina.

Etapas del proceso general.

La descentralización en América Latina, resurge a fines de la década del setenta y principios del ochenta, en el contexto de la lucha democrática que se vive en la región. Se reivindica bajo dos vías predominantes:

- a) las demandas de las regiones ricas, que tienden a integrarse a mercados regionales supranacionales, como el Cono Sur (Santa Cruz), México (TLC) y la cuenca del Pacífico (Guayaquil), o son enclaves económicos con dinámicas propias (Mérida con el petróleo y Medellín con la industria). En este caso, la capital y el Estado nacional representan un freno para las elites económicas locales, por lo cual reivindican, como autonomía, la reducción del tamaño del Estado (privatización), el libre comercio (apertura) y la reformulación de sus relaciones con la capital.
- b) De la ausencia del Estado en las localidades y regiones más deprimidas y apartadas de la capital, que ve cómo los municipios se convierten en la única referencia de poder estatal para los ciudadanos y en la única instancia para presentarse y canalizar sus demandas hacia los niveles

centrales. Los pueblos y nacionalidades indígenas reclaman autonomía en Bolivia y Ecuador, así como Chiapas en México.

El proceso ha transcurrido por las siguientes etapas:

1. caracterizada como la vía municipal de fortalecimiento de lo local, a partir de la transferencia de recursos, competencias y de la ampliación de su base social de sustentación a través de la participación y la representación. Este proceso desencadena una marcada polarización entre lo local y lo central, que produce, al menos, los siguientes efectos nocivos:

- a) El debilitamiento del contenido, riqueza y visión de lo nacional.
- b) La pérdida de importancia del nivel intermedio llámese provincia, departamento o región. La temática regional, tan importante en la década anterior, ha cedido ante el peso de lo municipal.
- c) La desorganización del conjunto de la estructura estatal, con una superposición y multiplicación de entidades estatales y la ausencia de propuestas respecto de la organización y niveles del Estado.
- d) La hegemonía del poder municipal en la escena local tiende a homogeneizar la cotidianidad y, lo que es más grave, por los efectos heterogéneos que produce la globalización en el territorio, a difundir la autonomía de la pobreza.

la vía municipalista de fortalecimiento local que generó la hegemonía de un tipo de poder local sobre los otros y de éste sobre los intermedios, que tiende aceleradamente a homogeneizar la escena local y a cuestionar la visión nacional. En América Latina, los procesos más radicales de municipalización fueron el boliviano y el colombiano; en el primer caso, a través de la creación de múltiples municipios y, en el otro, mediante una propuesta institucional general.

Así tenemos que, los países federales de Argentina, Brasil, México [7] y Venezuela, se encuentran fortaleciendo el federalismo, sobre la base de sus estados. Los países unitarios, como Bolivia, Chile y Colombia, retoman el tema del gobierno intermedio. Bolivia, sobre la base de un Prefecto delegado por el Presidente y un concejo departamental elegido indirectamente por concejales

municipales. En Chile, se diferencia el Gobierno Regional y el Gobierno Provincial delegados. Y en Colombia, se elige Gobernador departamental.

En Venezuela, primero la reforma política y luego la crisis generalizada que vive, han puesto el tema en una segunda prioridad. En Colombia, la confrontación militar ha hecho resurgir el presidencialismo. En Ecuador, la crisis económica y su salida sobre la base de la dolarización, sumada a las fracturas étnicas y regionales, cuestionan las autonomías. En Bolivia, el cambio de gobierno y la burocratización del proceso de descentralización evidencian que aún no se trata de una política de Estado.

En Perú, después de la caída de Fujimori, que mantuvo un régimen altamente centralista y de confrontación con las autoridades locales electas, hoy se vive un resurgimiento de la cuestión territorial. Las elecciones de los presidentes regionales y de los alcaldes crean el sujeto político de la descentralización. Las regiones serán, probablemente, la instancia clave de la reforma descentralista del Estado. Pero, para que ello ocurra, los actores (políticos, económicos y sociales) deben moverse entre las demandas coyunturales y las necesidades de un proyecto consensuado, nacido a partir de tres lógicas distintas: la coordinación interregional, definida por el APRA; el frentismo regional, impulsado desde las regiones independientes (por bloques o aisladas), o la relación directa con las regiones, planteada desde el centro nacional en los siguientes puntos: un nuevo pacto fiscal-presupuestal, la superación de la crisis de representación del sistema político, la recuperación de la capacidad del Estado para definir la agenda pública y el desarrollo territorial, que reduzca las distancias físicas y sociales.

2.2.7 Descentralización y regímenes políticos en América Latina.

En América Latina, la forma de organización estatal -unitaria o federal- parece no ser una variable que garantice la descentralización. Si se hace una evaluación rápida de cual de los dos sistemas ha sido más eficiente y democrático en el tratamiento del tema de la descentralización, se puede concluir que se trata de un falso problema.

México, país federal, es quizás uno de los países más centralizados de la región, basta señalar como ejemplo, en Chiapas, o el esquema altamente presidencialista que lo caracteriza en su relación con los Estados o el Congreso. Argentina y Venezuela -países federales- tienen un significativo nivel de centralización. Colombia, Bolivia y Chile -países unitarios- son ejemplos aleccionadores de descentralización. Brasil, país federal, mantiene y profundiza el proceso de fortalecimiento municipal. Perú, país unitario, que involucionó durante el fujimorato, luego de varios años de experiencias interesantes de descentralización, hoy parece que retoma el proceso.

En algunos casos se pone énfasis en ciertos órganos estatales: en Brasil, por ejemplo, se delega a los Estados la capacidad de crear municipios y regiones metropolitanas. En Venezuela, se definen nacionalmente las características municipales según criterios de población, desarrollo económico y localización geográfica. En Ecuador, se instaura (1992) el Régimen Especial, con la aprobación de la Ley de Distrito Metropolitano para los municipios que superen el millón de habitantes y, a partir de la Reforma Constitucional de 1998, para las zonas que tienen condiciones étnicas, naturales y demográficas particulares. Con ello se logra mayor flexibilidad para potenciar la diversidad.

En todos los países se empieza a configurar un nivel intermedio de gobierno, para desarrollar la función de intermediación, fortalecer las sociedades regionales, convertirse en ámbito de participación-representación e impedir la fragmentación municipal. En Chile se trabaja con las Intendencias; en Bolivia con Prefectos delegados; en Colombia con Gobernaciones soberanas y en los países federales con los estados. Tanto en Chile, con los gobiernos regionales como núcleo de interrelación entre la descentralización y desconcentración, como en Bolivia, con los prefectos departamentales que vinculan la delegación con la representación.

En cuanto a las competencias, se observa un aumento de facultades de decisión en el plano local, sea por el incremento de las demandas locales, la solicitud de los gobiernos locales o los traspasos de los órganos centrales, de manera directa en Bolivia o progresiva como en Venezuela (tienen un nivel de coordinación interesante). Este crecimiento de competencias no tiene sentido, si el órgano

correspondiente no tiene capacidad de asumirlas; mucho más si en muchos países (Brasil, Ecuador) los municipios pueden hacer lo que crean conveniente, sin estar obligados a realizar nada. El actual es sobre la modalidad y profundidad en la transferencia de competencias y del incremento correspondiente de la capacidad de gestión (recursos, organización, etc.).

La existencia de competencias concurrentes es necesaria, en la medida que permite que la población tenga interlocutores y que abra la participación a distintos niveles, impidiendo la pérdida del referente nacional. Se requiere que las competencias exclusivas y concurrentes estén definidas.

Las modalidades de participación y representación política se amplían con la elección popular y directa de las autoridades unipersonales y colectivas en Colombia, Venezuela, Chile, Paraguay, Bolivia. Las ciudades de Buenos Aires (1996) y del Distrito Federal de México (1997), son las últimas ciudades en elegir democráticamente sus autoridades.

Ecuador y Brasil corrieron distinta suerte porque, mientras el primero se estancó en el proceso, el segundo ha ampliado las formas de participación y representación política. Mediante la legislación sobre referéndum (Venezuela), consulta municipal, cabildo abierto, veeduría ciudadana (Colombia), defensoría del pueblo (Paraguay), se busca incrementar la presencia ciudadana. También hay nuevos causes institucionales de participación, por ejemplo, por grupos de población (mujeres, negros, discapacitados).

En cuanto al financiamiento, existe una marcada tendencia hacia el incremento de los recursos en los niveles locales y medios, sobre la base de mejorar la captación de los recursos locales, redefinir los ingresos propios y redistribuir los recursos de manera transparente -mediante Ley-, para resolver las inequidades regionales.

El tema de la autonomía económico-financiera debe profundizarse, pero sin descartar las respectivas relaciones con las políticas macroeconómicas.

Colombia incrementó los ingresos municipales en un punto porcentual por año, respecto de los ingresos corrientes de la nación, hasta lograr, a nivel municipal, el 22%, y el 18%, a nivel departamental. Eso significa que el 40% de los ingresos fiscales estarán descentralizados. Estos recursos se destinarán a Educación, el

30%; a Salud, el 20%; a agua y saneamiento básico, el 20%; a recreación, cultura y deporte, el 5%, y el resto, de libre de inversión. Chile creó el Fondo Común Municipal, que redistribuye el 50% de los ingresos de bienes raíces y de circulación vehicular. En el Ecuador, según la Reforma Constitucional de 1995, se establece que el 15% de los ingresos netos del Estado deben ser transferidos a los organismos seccionales autónomos.²⁶

En términos territoriales, Chile definió 13 regiones con Gobiernos Regionales, personalidad jurídica y recursos propios. Tienen un Intendente, designado por el Presidente y Consejos Regionales, elegidos de manera indirecta por los Concejos Municipales. Colombia definió cuatro niveles de gobierno: departamentos, municipios, distritos especiales (Bogotá, Cartagena, Santa Martha) y territorios indígenas, y la posibilidad de constituir regiones y provincias. Los seis niveles tienen autonomía, elección, gestión, administración y recursos autónomos. En el Perú, la Constitución de 1979 definió el desarrollo descentralizado del Estado a través de sus principios y de la necesidad de regionalizar el país. El territorio se dividió, en 1990, en 11 jurisdicciones regionales, Lima y el Callao, cada una de las cuales tenía una Asamblea Regional, que se constituía con un 40% de representantes elegidos directamente, 30% de Alcaldes Provinciales y 30 de grupos de base. El presidente Fujimori eliminó el proceso y, recién el año pasado, se retomó.

Sin duda, el cambio más importante, en términos territoriales, tiene que ver con la minifundización municipal. En la actualidad en América Latina son más de 16.000 municipios, cuando, a principios de la década, eran 13.000. En el Ecuador se desarrolla con fuerza esta tendencia, sobre todo desde principios de la década del ochenta. Con el proceso de redemocratización que vive el país, se incrementan notablemente: si, 1974, fueron 114, en la actualidad, son 2.149; esto significa que, en los últimos 25 años, nacieron casi tantos municipios como en toda su historia.

Ante el anterior contexto, es necesario cuestionarnos si lo que se vive en América v es una pérdida del concepto de lo nacional para beneficio de lo local, esto es,

²⁶ Rivera, Roy, Descentralización y gestión local en América latina. Ed. FLACSO. San José, 1996. p78.

una pérdida del poder central para cederlo a la periferia. Detener el es minifundismo municipal y provincial es fundamental. Este proceso de fragmentación no debe llevarnos a creer que la democracia territorial proviene del hecho de que a más municipios más democracia . Y tampoco debemos pensar que el municipio no es el único órgano de la descentralización, porque, caso contrario, no sólo se uniformiza sino que también se homogeniza, polariza y atrofia a la sociedad y al estado.

Es importante entender que “el problema de la administración centralizada no es tanto su relación espacial con la periferia, sino el hecho de ser un monopolio institucional”²⁷, esto es el verdadero problema de la descentralización; la toma de posición ante el poder.

2.2.8 La descentralización: privatización y soberanía.

Si partimos de que la descentralización, busca generar equilibrio de poderes en el interior del Estado, podemos concluir que la privatización no lleva a la descentralización, sino que por esta vía se puede llegar al fin de la centralidad (es decir, del poder) estatal; o sea, del Estado mismo. Esta concepción se asienta en el llamado principio de subsidiaridad, que dice que el servicio debe ser prestado por la institución más próxima a la sociedad civil, es decir, por ella misma: la empresa privada.

Así como no se trata de acabar con la centralidad, tampoco la descentralización busca fortalecer las autonomías, al extremo de crear nuevas soberanías, que lleven al nacimiento de nuevos Estados. Con la globalización, el concepto de autonomía se redefine como componente constitutivo del Estado y, por tanto, como una relación de dependencia intra estatal. La autonomía no crea soberanía, porque, si lo hace, construye un nuevo Estado -que es el problema que pudiera suceder, por ejemplo, en Chiapas-. Y la privatización no debe eliminar la

²⁷ Peterson, Stephen, 1994, “Experiencias comparadas en el diseño de la descentralización”, en Regionalización, descentralización y Desarrollo Regional. Ed. RHUDO-CEAL. Santiago.P.125

centralidad pública porque, si lo hace, destruye al Estado. Es decir, son procesos que se producen al margen del Estado: en un caso, se trata de la formación de un nuevo Estado, por la creación de nuevas soberanías y, en el otro, de pérdida de centralidad de la instancia pública estatal, por el fortalecimiento y para los intereses del mercado.

2.3 LA DESCENTRALIZACIÓN COMO MEDIO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA A TRAVÉS DE LA CALIDAD EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.

Si partimos de la idea de que la descentralización es un fin, podemos convenir que se ha caminado, significativamente, en tanto las autoridades, a nivel local, son electas popularmente y, en el nivel intermedio, sólo Bolivia mantiene un prefecto delegado, ya que en México, con las reformas del Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal pasó de la designación federal a la elección democrática. A ello debe sumarse la existencia de múltiples mecanismos de participación implantados, entre los que se destacan, a nivel nacional, consulta, y referéndum, entre otros. A nivel local, cabildo abierto, presupuesto participativo y revocatoria del mandato, entre otros.

Existe en la actualidad mayor cantidad de recursos, que se administra descentralizadamente. En Colombia los municipios invierten el 22% del presupuesto nacional; en Bolivia y Venezuela, el 20% y, en Ecuador, el 15%. También, en estos últimos 15 años, se ha producido un proceso importante de transferencia de competencias en los cinco países de la región, que puede llevar a afirmar que, en la actualidad, los gobiernos locales pueden hacer todo lo que quieran, sin estar obligados a realizar nada.

Si la descentralización es un medio y no un fin, la magnitud de la bondad del proceso no debe dirigirse hacia la determinación del número de competencias transferidas, a la cantidad de recursos manejados en los niveles estatales o las modalidades de participación existentes. Debe valorarse con respecto a la mejora de los servicios que prestan las

instituciones, y por consiguiente, a la calidad de vida de la población y de la disminución de la polarización social y económica. Esto significa que el proceso de descentralización no termina con la transferencia de competencias y recursos, sino que comienza con ellos y tiene como fin último el bienestar general.

Si estamos de acuerdo en que la descentralización debe encaminarse hacia una mejor calidad de vida de la población; ¿por qué no avanza más rápido?, ¿Por qué sus efectos son poco sentidos si la región lleva más de 15 años en el proceso?.

Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?, ¿Cuáles son los límites que tiene la descentralización? ¿Cuáles son los adversarios que tiene la descentralización? . La descentralización no avanza más rápido por que la sociedad civil y los partidos políticos están centralizados y anteponen intereses particulares al interés colectivo como parte de la filosofía del liberalismo globalizador en donde el interés particular está sobre el colectivo.

Todo proceso de descentralización implica transferir competencias del nivel nacional al local y, en este proceso, también se transfiere el poder que lo sustenta. En otras palabras, la transferencia de una competencia implica una descentralización de los actores que la encarnan y del poder centralizado al poder local. Quienes tienen una forma de organización e interlocución centralistas, no les conviene la descentralización. Tal es el caso de Elba Esther y el cacicazgo del S.N.T.E. a través del contrato colectivo de los trabajadores de la educación en México.

Pero también hay una resistencia al cambio, que se presenta como un obstáculo cultural de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los que están inmersos. La oposición al cambio se expresa cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y, por tanto, su organización o, cuando en el ámbito local, las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El centralismo se opone a la descentralización porque sus actores principales pierden los privilegios que gozan y justifica su ineficacia ante la supuesta incapacidad local para asumir competencias. El centralismo existe porque crea, para su reproducción, las bases locales que le permiten fortalecer las relaciones centro-periferia. En ese sentido, la vieja tradición municipalista sirve como mecanismo para perpetuar las elites locales, estructuradas, a su vez, sobre relaciones patronales y caciquiles. Sobre estas bases construyeron el poder político y económico los grupos dominantes locales. De ahí que un proceso de descentralización, que redefine las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal, tiene resistencias en estos grupos locales vinculados -para su existencia y reproducción- con el centralismo.

2.4 LA AUTONOMÍA POLÍTICA COMO CONDICIÓN PARA LA CALIDAD INSTITUCIONAL.

Los países que han iniciado la descentralización lo han hecho de manera diversa, pero todos han buscado la autonomía política, entendida a partir de la elección popular de las autoridades. El proceso que se desarrolla, como efecto dominó, se inicia en Perú en 1981, con la elección popular de alcaldes, y sigue en 2002, con los presidentes regionales. Posteriormente, continúa en Colombia, con la elección de los alcaldes (1986) y gobernadores (1992); en Bolivia, con la de alcaldes, en 1987, y Venezuela, tanto de alcaldes como gobernadores, en 1989. Ecuador lo hace tradicionalmente, tanto de sus autoridades locales como de las provinciales. En México (1994) se elige al primer Jefe de Gobierno del D.F., el cual había sido designado históricamente por el Ejecutivo Federal.

Sin embargo, el hecho de tener autonomía política no garantiza la descentralización, porque si esta se adopta a manera de desconcentración con competencias limitadas (autonomía administrativa y recursos sin autonomía fiscal), difícilmente se puede ejercer la autoridad. La autonomía política es una condición necesaria para la descentralización (por ser la base de la autonomía), pero insuficiente. Si ello existe, puede producir dos alternativas:

- a) La elección de autoridades locales y/o regionales (autonomía política), sin contar con los medios autonómicos administrativos y económicos, puede ser contraproducente y regresiva, en tanto puede deslegitimar la autoridad local, la institucionalidad y el propio proceso de descentralización. Descentraliza el conflicto, pero no lo procesa, porque no tiene los medios suficientes (competencias y recursos), con lo cual la representación pierde sentido, las demandas se retrasan peligrosamente y se convierte en un arma de doble filo, que termina volviéndose sobre sí misma.
- b) la elección de autoridades locales y regionales (autonomía política) puede convertirse en el factor desencadenante del proceso, en tanto que sirve para construir el actor institucional de la descentralización y canalizar las demandas locales no mediante la confrontación de los paros cívicos (Venezuela) o la guerra (Colombia). Para que ocurra, deberán reivindicar los campos económicos y de competencias, con lo cual puede ser una base interesante para arrancar el proceso desde lo local (Bolivia) o las regiones (Perú).

2.5 EL PROBLEMA DE LA AUSENCIA DE MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA PROSPECTIVA COMO PROPUESTA DE PLANEACIÓN PARA SU PROCESO.

Del estudio comparado de los casos, se ubica la ausencia de un modelo de descentralización, aunque haya tendencias generales compartidas. Cada país encuentra las soluciones más adecuadas a sus problemas; tan es así que cada proceso se desarrolla de manera diversa según el país. Así, tenemos procesos que ponen más énfasis en el conjunto del marco institucional (Colombia), en la parte económico-financiera (Chile) o en la participación (Bolivia). Brasil tiene un ritmo lento, pero sostenido. El Salvador piensa en un esquema de recentralización territorial para descentralizar. El Ecuador camina lentamente y con muchos tropiezos, al subordinar la propuesta a un esquema legal, técnicamente mal

diseñado, que no tiene un actor social claro. En México se va dando a través de una lucha parlamentaria fundamentalmente.

Es claro que no existen recetas, pero la descentralización debe planearse de manera planificada y no coyuntural, con una perspectiva innovadora y con visión prospectiva para tomar las utopías de la sociedad como último fin de las medidas y estrategias descentralizadoras presentes. Este es, el reto de la institucionalidad.

CAPITULO 3

LA DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA EDUCATIVO MEXICANO

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En 1921, fecha en que fue creada la Secretaría de Educación Pública, se llevó a cabo un proceso de centralización denominado federalización de la educación. Por medio de esta medida se pretendía unificar la educación en todo el territorio nacional y proporcionar recursos económicos federales para que en todos los estados los maestros estuvieran mejor pagados y las escuelas contaran con mejores condiciones materiales. A partir de ese momento, los planteles y docentes del D.F., de los territorios federales y los rurales fueron absorbidos por la SEP, pasando con ello al dominio federal. Por su parte, las escuelas y maestros estatales se mantuvieron bajo el control de sus respectivos gobiernos.

Al inicio del sexenio 1988-1994, el presidente Carlos Salinas de Gortari anunció la modernización como política que pretendía sacar a México de la grave crisis general, heredada del anterior gobierno. De acuerdo con el discurso oficial, La modernización implicaba construir una sociedad moderna fincada en un modelo de desarrollo neoliberal y en la democracia entendida como forma de vida. El incremento de la productividad y el ingreso de la economía mexicana al mercado internacional impulsarían el mejoramiento social a través de la creación de empleos y el aumento de la capacidad de compra de los salarios. Pero además, en lo político, modernización iba de la mano con procesos participativos de la sociedad. En lo educativo, quedaba asociada con una educación progresista, y significaba mayores recursos al sector educativo, la descentralización del nivel básico, una mayor participación de las madres y padres de familia en lo educativo de sus hijos y la democratización de la organización escolar, la reformulación de contenidos y materiales didácticos, con sentido nacional y regional, el mejoramiento de las condiciones de vida de las y los maestros.

Sin embargo, es necesario un análisis del contenido del discurso oficial, que ponga atención en las necesidades que llevaron al gobierno a definir un modelo

neoliberal. La modernización, no obstante su referencia continua a la democracia, responde a las condiciones coyunturales de esos momentos: una creciente deuda externa, pérdida de la capacidad productiva, recortes presupuestales, pérdida de consenso de las masas, manifestaciones públicas de inconformidades hacia el gobierno, falta de credibilidad en éste, altos índices de desempleo, crecientes índices de pobreza y miseria extrema, carencia de servicios públicos, etc. De esta manera, la modernización, vinculada con un desarrollo neoliberal, ha dado lugar a la definición de ciertas prioridades por parte del gobierno federal: el ingreso de México al comercio internacional, aunque sea bajo condiciones de desigualdad, a la reducción del gasto público, por ejemplo a partir de la descentralización de servicios públicos como educación y salud.

En mayo de 1992, una vez transcurrida la mitad del sexenio, se llevó a cabo la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, entre el gobierno federal, los gobernadores de las 31 entidades federativas y la secretaría general del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Con ello, se dio inicio a la reorganización del Sistema Educativo Mexicano (SEM) a través de su descentralización. Esta medida, junto con otras, tales como la reformulación de contenidos y materiales educativos, la revalorización social de la función magisterial y una nueva forma de participación social, significarían las primeras reformas modernizadoras.

En ese mismo año, la política que pretendía modernizar la educación a través de un “nuevo federalismo” fue iniciada con la descentralización del SEM. En ese entonces, 19 de los 32 estados de la República contaban con los dos sistemas: el federal que dependía de la SEP y seguía las disposiciones, planes, programas de estudio, libros de texto y materiales didácticos federales; y el Estatal, que siempre había dependido del gobierno del correspondiente estado y que seguía funcionando con su propia normatividad, estructuras, equipos técnicos, planes y programas de estudio, así como material didáctico. Los doce restantes, que en su mayoría eran los más pequeños, solamente contaban con el sistema Federal.

La descentralización del SEM consistió en la transferencia de escuelas y docentes de educación básica federales (entre ellos, los supervisores escolares) de los

niveles preescolar, primaria y secundaria en las modalidades de educación normal, indígena y especial, ubicados en los estados de la República Mexicana, a los respectivos gobiernos estatales. Ello significa que los planteles y docentes ubicados en el Distrito Federal no fueron descentralizados y, por tanto, al seguir ubicados en el D.F. mantienen la denominación de federal. Así, desde entonces, el SEM se conforma por escuelas y docentes federales, y por escuelas y docentes estatales que forman parte de cada uno de los gobiernos de las entidades federativas. Estos últimos incluyen a los anteriormente federales, que con la descentralización se les conoce en la mayoría de los estados como federalizados (por ejemplo, Chihuahua) y en otros casos, como transferidos (como en Nuevo León), y a los estatales que antes de ésta ya eran parte del sistema educativo del estado donde se encontraban.

En conclusión:

- El modelo de federalización de la Educación, en donde de manera central se ejercía la operación del Sistema Educativo Nacional básico resultó ser inoperante para dar respuesta a las necesidades educativas de la sociedad.
- Los primeros planteamientos de la necesidad de una descentralización educativa se dan en el periodo de Luis Echevarría como un intento inicial de desconcentración creando las nueve unidades de USEDES²⁸ y treinta sub unidades de servicios descentralizados (subsedes). Las USEDES eran unidades administrativas con jurisdicción en cada una de las nueva regiones en las que se dividió el país para ese fin y las Subsedes se establecieron en capitales y ciudades más importantes de los estados comprendidos en cada región
- En el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado se establecen estrategias más definidas para la descentralización.
- En el año de 1992-1993 se inicia en 31 estados el proceso gradual de desconcentración y descentralización, exceptuando al Distrito Federal. Dicho

²⁸ A las USEDES les fueron transferidas algunas facultades de la dirección General de Personal, así como la captación de información que realizaba la Dirección General de Planeación Educativa. Su tarea principal era llevar los trámites de incidencias, del personal de la región, los escalafonarios y realizaban tareas de información y estadística.

proceso se da en un marco de complejidad en donde actúan factores políticos, económicos, administrativos y pedagógicos.

- En el año 2004 plantea el gobierno federal al proceso de desconcentración como antecedente de la descentralización de la educación básica.
- A partir de enero del 2005 se iniciarán las acciones de la D.G.E.F. para su descentralización.

3.2 OBJETIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

Oficialmente, la descentralización tiene varios objetivos:

Primero: pretende hacer más eficiente a los sistemas educativos de los estados, desarmando la compleja y centralizada estructura burocrática del SEM. Ello ha permitido, por una parte, modificar las formas institucionales de funcionamiento y de gestión, pues con la transferencia de los servicios, cada estado debe resolver los asuntos financieros, administrativos, laborales, sindicales y pedagógicos en su territorio; y por otra, integra en una sola estructura, a los sistemas federales (que con la descentralización adoptaron la denominación de subsistemas federalizados o transferidos) y estatales en aquellos estados que cuentan con ambos.

Segundo: este sentido de eficiencia ha implicado la promoción de una nueva autonomía que transita desde los gobiernos estatales, hasta las escuelas, pasando por las comunidades y las supervisiones escolares, ofreciendo con ello mayores posibilidades de tomar decisiones propias e instrumentar acciones que den respuesta de manera específica a las necesidades pedagógicas regionales y locales. De ahí que varias líneas de trabajo han sido impulsadas con objeto de diseñar y/o crear a) políticas educativas regionales (que incluye la elaboración de planes estatales de educación, de ciertos contenidos curriculares, de material didáctico etc.; b) las leyes estatales de educación; c) nuevas formas de gestión escolar, y d) los consejos de participación social a nivel de cada estado, cada municipio y cada escuela, conformados por representantes de los maestros, su organización sindical, las autoridades educativas, los padres y madres de familia, y los grupos de la comunidad.

Tercero: la descentralización plantea la equidad de la educación como aspecto que eleva a nivel de Ley (artículo 34 del capítulo III de la Ley General de Educación). Implica la responsabilidad del ejecutivo federal de llevar a cabo programas compensatorios con recursos específicos, para apoyar a los gobiernos de aquellos estados con mayores rezagos educativos. De esta manera, las regiones más desfavorecidas serán atendidas, evitando profundizar desigualdades.

Sin embargo, lejos de tratarse de un proceso armónico entre magisterio, gobiernos estatales y gobierno federal, y lejos de estar obteniendo resultados sistemáticos, homogéneos y equitativos en todas las entidades federativas, la descentralización ha sido un muy complejo y en algunos casos, conflictivo proceso, con ritmos y avances no solamente diferentes, sino desiguales.

3.3 DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO.

En el ámbito de la administración pública, ha predominado en las últimas décadas, en los países desarrollados, la tendencia a descentralizar las dependencias gubernamentales. En la actualidad, son pocos los gobiernos federales o centrales que se hacen cargo directamente de la administración de la educación. En la mayoría de los casos, los sistemas educativos en el mundo, son sostenidos no sólo por todos los órdenes de gobierno (nacional, regional, local, comunitario) sino también por actores privados y sociales.

Resulta difícil, dada la complejidad del nuevo orden mundial, que un gobierno central pueda ejercer su responsabilidad con eficiencia si no comparte su responsabilidad con los gobiernos locales. Bajo este contexto se estudiará la descentralización que con el nombre de “federalización educativa”²⁹, emprendió el gobierno federal mexicano a inicios de la década de los noventa.

²⁹ El nombre de “federalización educativa”, como se le llamo oficialmente a la reforma del sistema educativo derivada de la firma del Acuerdo para la Modernización de la Educación de 1992, se refiere a la política descentralizadora de la educación de los noventas.

La tendencia descentralizadora mundial de la década de los ochenta, condujo a un gran número de gobiernos centrales a transferir los servicios de educación básica a los gobiernos regionales, en casi todos los países en donde ésta se encontraba centralizada. México, al igual que muchas Naciones Latinoamericanas, formó parte de esta tendencia global, iniciando un proceso de desconcentración en el periodo de López Portillo (1976-1982).

En este periodo se da una reestructuración académica y administrativa de la SEP. Partiendo, - en gran parte -, del conflicto magisterial en Chiapas y Oaxaca con el consiguiente nacimiento de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (C.N.T.E.). De 1972 a 1982, la SEP pone en marcha una incipiente desconcentración.

En el gobierno del Lic. José López Portillo (1976-1982), se incluía como parte de la política educativa la descentralización de los servicios educativos, asunto que en el sexenio del Lic. Luis Echeverría se había iniciado en lo referido a trámites de pagos de sueldos y otras prestaciones a los maestros del interior del país. En el gobierno del C. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo, refiriéndose a los objetivos de la Revolución Educativa, que la descentralización de la educación, era una de las primeras decisiones tomadas, con el propósito de llevar a cabo la política de descentralización de la vida nacional. Dentro de los objetivos específicos de dicha acción, se encontraba el de "Regionalizar y descentralizar la educación básica y normal. Regionalizar y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura. Se asentaba como un lineamiento, el que la descentralización de la educación normal, permitiría formar a los futuros maestros en la entidad en que prestarán sus servicios, para que su formación profesional guarde mayor relación y congruencia con las necesidades del entorno."³⁰ Este es uno de los argumentos utilizados para llevar a cabo la Reestructuración académica y administrativa de la ENSM.

³⁰ Gustavo Merino Juárez, "Las transferencias de la educación federal en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia", Política y gestión pública, México, CIDE, vol., num.1, primer semestre de 1997, p.118.

El 3 de agosto de 1983 el C. Presidente, expide el Decreto que norma el proceso de descentralización de la educación básica y normal. En 1992, se reconoce que la descentralización y desconcentración de los servicios educativos, no se ha logrado en toda su magnitud, en la página 6 del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se asienta que “El sistema educativo en su conjunto muestra signos inequívocos de centralización y cargas burocráticas excesivas” En este mismo acuerdo se manifiesta, en 1978 por el Lic. José López Portillo, que con el fin de corregir el centralismo y con base en la legislación respectiva vigente, el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas, celebrarían convenios, en los que quedarían asentadas las respectivas responsabilidades en la dirección y operación del sistema de educación básica y de educación normal. La diferencia con lo planteado años atrás, estriba en que a partir de la firma del convenio, los gobiernos estatales se encargarían de la dirección, administración y financiamiento de los planteles educativos en los que se prestan los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria, formación de maestros, educación indígena y educación especial.

El burocratismo gigante del aparato administrativo mexicano, particularmente en el ámbito educativo, obligó a México a formar parte de los países que emprendieron una reforma del Estado mas allá del propio gobierno central, es decir, una transformación del sector público que involucró a los estados miembros de la federación. El carácter federal del Estado mexicano propició, paradójicamente, una reforma descentralizadora que fortalecería a los gobiernos estatales y, por ende, las relaciones intergubernamentales en México. El arreglo federal mexicano ofrece así una oportunidad para reconstruir el federalismo mexicano.

Nunca antes en la historia de México se implementó una reforma tan compleja e inmensa como la efectuada con la descentralización de la educación básica a inicios de los noventa. Ni en educación ni en ningún otro ámbito del quehacer gubernamental. Indica Merino que “en tan sólo algunas semanas, aunque en algunos casos tomó poco más tiempo, el gobierno federal transfirió a los estados de la república el patrimonio, la responsabilidad de administrar los servicios educativos, las plazas de los

maestros, los puestos de los Funcionarios administrativos de toda la educación primaria, secundaria y normal del país”³¹

”Parafraseando a Estéban Moctezuma Barragán, el gobierno federal desincorporó primero, para transferir a los estados después, más de cien mil inmuebles escolares, desde escuelas primarias rurales hasta edificios de oficinas en las capitales de las entidades; y más de veintidós millones de bienes muebles, entre computadoras, vehículos, mobiliario escolar y de oficina, etc. Además, se les transfirió a los estados más de medio millón de plazas de maestros y arriba de cien mil puestos administrativos.³² La magnitud de las cifras es el mejor referente para ilustrar el tamaño de la transferencia descentralizadora. De esta manera, a partir del ciclo escolar de 1993, los gobiernos de los estados prestaron servicios educativos a casi dos millones de niños en preescolar, más de nueve millones en primaria, aproximadamente dos millones y medio en secundaria, y cerca de ochenta mil jóvenes en normal, además de cumplir las obligaciones que ya se tenían previas a la descentralización por los gobiernos estatales.³³ En muchos casos, los gobiernos de los estados duplicaron su nómina al hacerse cargo, de un año fiscal para otro, del doble de personal.

La responsabilidad en materia educativa de los estados, previa a la federalización de 1992, se refiere a los servicios estatales de educación que algunos gobiernos estatales prestaban desde tiempo atrás. En algunos casos, los subsistemas estatales de educación eran tan o mas grandes que los servicios federales que fueron descentralizados.

La descentralización de la educación en México ha encontrado su mayor limitación en el origen mismo de su diseño: ha sido concebida como un fin en sí misma, y no como un medio para lograr una mejor prestación de los servicios educativos a través de una mejor coordinación intergubernamental, en tanto que se trata de una tarea del Estado, que involucra a todos los órdenes de gobierno.

³¹ Idem

³² Esteban Moctezuma Barragán, La educación pública frente a las nuevas realidades, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. P.59

³³ Idem

La federación, sin embargo, ha entendido tradicionalmente a la descentralización como un mero mecanismo estático de transferencias y reorganización de ciertos aspectos de la administración pública; un mecanismo implementado de forma unilateral desde el centro, y no como un proceso de ajuste institucional del Estado Concluyendo. Más que descentralización, lo que históricamente ha existido en el sector educativo, así como en otras áreas de política social, ha sido fundamentalmente, adecuaciones administrativas. “Esta perspectiva rígida y limitada de entender los diversos procesos de reforma del Estado, es un una visión caracterizada por un marcado rasgo legalista y estático sobre la forma en como el Estado está organizado, esto es, en el arreglo federal, enfatizando más los rasgos formales de las relaciones entre órdenes de gobierno que las relaciones políticas”³⁴

3.4 LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN Y EL CENTRALISMO MEXICANO.

La descentralización educativa en México no ha sido resultado del reclamo político de los gobiernos locales por mayores facultades. Ha sido, más bien, el resultado de la creciente necesidad del gobierno central por coordinarse con las autoridades locales para la prestación de los servicios educativos, que empezaban a fallar marcadamente desde la década de los sesenta. De modo que la idea de la descentralización de la educación, desde su nacimiento, ha tenido que ver más con lo administrativo que con lo político. Este acento en lo administrativo ha marcado, de manera decisiva, todas las iniciativas descentralizadoras de la educación, desde la primera hasta la más reciente. La descentralización educativa, no obstante su carácter preponderantemente administrativo, también ha tenido connotaciones políticas, pero un sentido democratizador casi ausente.

Ante la evidente crisis del Sistema Educativo Mexicano, la descentralización sirvió de paliativo para detener y canalizar las demandas sociales por educación hacia otras instancias: las delegaciones federales primero y los gobiernos de los estados

³⁴ Ibidem. P. 67

más tarde. De ahí que la descentralización puede explicarse también como una medida de gobernabilidad para contener conflictos sociales y desarticular su carácter nacional, convirtiéndolos en conflictos regionales.

Al responsabilizar a las autoridades estatales de la prestación de los servicios educativos y las relaciones laborales que conllevan, el gobierno central descargó buena parte de la gestión del conflicto en estas autoridades. Cuando menos en términos administrativos, las relaciones de carácter político con el sindicato de maestros, siguen altamente concentradas en la federación, sin embargo, el carácter Nacional del S.N.T.E. en su acción política se vio atomizado dando facultad a las secciones sindicales de las negociaciones estatales, pero conservando facultades, sobre todo económicas, para seguir centralizando el dinero de las cuotas sindicales.

Las tareas asignadas a las autoridades educativas locales no les ha sido fácil: ni al principio cuando casi no tenían responsabilidades ni más recientemente cuando las fueron adquiriendo de más en más. La debilidad institucional de las instancias educativas locales se ha convertido, paradójicamente, en uno de los principales obstáculos para la descentralización. De manera que “cuando la descentralización comenzó a plantearse en México como una alternativa posible, saltó a la vista que la mayor parte de los estados carecía de la infraestructura física, institucional e incluso de recursos humanos suficientes para recibir, con certidumbre, las nuevas responsabilidades que esa descentralización suponía. Hubo entonces que ir más despacio, pues las administraciones públicas estatales y municipales carecían de los medios para atender con verdadera eficacia - cómo quería el gobierno nacional- asuntos tan relevantes como la educación o la salud.”³⁵ Debido a la pobreza institucional de la mayor parte de las autoridades educativas locales del país, ni siquiera la transferencia de responsabilidades administrativas fue tarea fácil durante las décadas de los setenta y ochenta cuando se dieron los primeros intentos descentralizadores en México. Frente a esta falta de capacidad institucional de los estados, Mauricio Merino señala que el gobierno central buscó

³⁵ Mauricio Merino, “La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas”, en Foro Internacional, México, El Colegio de México, num. 1-2, vol.36, enero-junio, 1996, p. 376.

remplazar estas carencias con una serie de reglamentaciones tanto de carácter general como de alcance nacional. Reglamentos y políticas que se aplicaron por igual en uno y otro estado de la República, sin considerar prácticamente las particularidades de cada región. De suerte que “los mayores avances de la descentralización así entendida se dieron, en consecuencia, no tanto por el reforzamiento de las instituciones políticas y administrativas de cada uno de los estados o de los municipios, cuanto por la creciente absorción de responsabilidades por parte de las delegaciones regionales del propio gobierno nacional”.³⁶ Delegaciones que, en no pocos estados, llegaron a ser tan grandes como las dependencias del ramo de los propios gobiernos estatales; e incluso mayores en algunos casos. Podría decirse que se trataba de una especie de “gobiernos paralelos” en un mismo territorio.

Esta limitada visión de la descentralización prevalece, hasta la década de los ochenta, más como un proceso desconcentrador que como descentralización. No fue casualidad, apunta Merino, “que los primeros pasos de la descentralización se hayan dado en materias tradicionalmente atendidas por las delegaciones federales de educación y salud que, paulatinamente, se fueron acercando a los servicios prestados en esas mismas materias por los gobiernos de los estados, de suerte que, el gobierno federal optó primero por descentralizarse a sí mismo, para luego reunirse con las administraciones públicas de los estados.”³⁷

Desde la óptica del gobierno central, importaban más los aspectos cuantitativos, que los aspectos cualitativos como es cubrir la cobertura más que calidad.

Todo indica que la agenda educativa ha ido cambiando de forma importante en los últimos diez años, incluyendo puntos que antes no eran centrales. Con la llegada en diciembre de 2000 de un partido distinto (PAN) al que por más de 70 años había gobernado, podrían esperarse algunos cambios adicionales en materia educativa. Sin embargo, de acuerdo a los acontecimientos, sólo al final de sexenio(en el último año) se emite un decreto que crea un órgano desconcentrado en el D.F.,pero a nivel nacional y en particular de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, no hay cambios significativos ni “revoluciones educativas” en los siguientes meses de gobierno

³⁶ Idem.

3.5 ¿DESCENTRALIZACIÓN O DESCONCENTRACIÓN EDUCATIVA? EL CASO MEXICANO.

El proceso de transferencia que se inicia en el periodo de José López Portillo(76-82), y que toma fuerza en el periodo de Carlos salinas de Gortari(1988-1994) se puede clasificar como una descentralización administrativa, la cual tiene que ver con los arreglos institucionales para que la burocracia haga su trabajo y preste sus Servicios; Supone incrementar la eficacia en la prestación del servicio a los usuarios. En términos jurídicos, la descentralización y desconcentración significan asuntos distintos. En México, como en casi toda la literatura universal se coincide en que la desconcentración es una forma que adquiere la descentralización, la delegación es la otra forma.

Citando a Ornelas, Según Hanson(1977) y Winkler(1993), así como para Rondinelli, Nellis y Cheema(1984) “la desconcentración es una forma de descentralización que generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de la misma institución en las que el poder y la facultad de decisión dependen de la burocracia central.”³⁸

La desconcentración se realiza para incrementar la racionalidad burocrática, la eficacia administrativa y acercar la prestación del servicio educativo lo más posible a las demandas locales. La desconcentración no altera ni cambia las relaciones de poder, aunque puede modificar las rutinas de la burocracia.(Hanson, 2000; Winkler, 1988; Rondinelli, Nellis y Cheema, 1984).

En el caso del D.F. se está implementando una “delegación” a través de la Administración Federal de Servicios Educativos en el D.F.

Se entiende, según los mismos autores, que en la “delegación” se transfiere autoridad para tomar decisiones de unidades jerárquicas superiores a otras inferiores. Sin embargo, la autoridad se puede retirar. La delegación implica una

³⁷ Ibidem.

³⁸ Carlos Onelas. Las bases del Federalismo y la Descentralización de la Educación. Revista Mexicana de Investigación Educativa,3(1). Consultado en <http://redie.ensuabc.mx/vol/N1/contenido/ornelas.htm>

reorganización de los órganos burocráticos que puede alterar las líneas de mando establecidas. Un alto funcionario del aparato central puede transferir ciertos grados de autoridad a su delegado para que en su nombre y representación realice funciones que efectúan órganos locales de la institución Nacional.

La desconcentración por lo general conlleva dos funciones que fortalecen la administración desde el centro. Una va de abajo hacia arriba y la otra del centro a la periferia. La recolección de la información corresponde a las burocracias locales que la procesan mínimamente y la ponen en formatos prediseñados (En México se denomina microplaneación)³⁹ y se envía al centro para su organización, proceso, presentación y uso (macroplaneación)⁴⁰.

La función central se refiere a la planeación nacional, especialmente el ejercicio del gasto y control que debe ejercerse desde el centro. Toda burocracia tiende a centralizar información por ser una fuente del poder.

Para concluir, la descentralización administrativa responde más a las necesidades del centro, a la forma de instrumentar políticas nacionales en el ámbito de las localidades y a su afán de racionalizar el gasto de acuerdo con ciertos fines. Es evidente, que si se logran algunos propósitos de eficacia y si la ciudadanía percibe que los cambios tienen consecuencias positivas en la educación o mejoría en las escuelas, este tipo de descentralización legitima al sistema, aumentan el grado de credibilidad en las políticas y se mantiene y fortalece el control desde el centro.

3.6 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO.

Parfraseando a Claudia Santizo(1992), Durante la década de los 90, la división de competencias entre la federación y las entidades federativas consistió en otorgar facultades sustantivas a la primera, y funciones adjetivas a los gobiernos de los estados. Al tiempo que el gobierno central “determina”, “establece”,

³⁹ Juan Prawda, Teoría y praxis de la Planeación. Grijalbo. México 1984. p123

⁴⁰ Idem.

“elabora”, “autoriza”, “fija”, “regula” las cuestiones educativas, las autoridades locales, en cambio, únicamente “prestan”, “proponen”, “ajustan”. Basta con revisar los verbos que presiden cada enunciado descriptivo de las atribuciones reservadas a una y otra autoridad educativa, para darse cuenta de la naturaleza de la distribución de competencias.

No obstante, la descentralización abrió la oportunidad de la cooperación entre autoridades fortaleciendo las facultades concurrentes, consistentes en ciertas atribuciones complementarias que no están expresamente reservadas. De ahí que la federalización haya abierto la tarea educativa a las relaciones intergubernamentales. A partir del Acuerdo de 1992, una materia que ya era concurrente constitucionalmente, acentuó su “carácter compartido”, precisamente, por medio de este tipo de atribuciones. Lo cierto es que las relaciones intergubernamentales en materia educativa se han remitido fundamentalmente -al igual que antes de la federalización- a los aspectos técnicos, financieros y de normatividad, no así a la promoción, evaluación y mejoramiento de la calidad educativa.⁴¹ Uno de los mayores aciertos de la federalización de la educación fue justamente descargar en la concurrencia de facultades importantes atribuciones educativas. Sin embargo, pese a la potencialidad de la actuación concurrente entre las tres instancias de gobierno, las atribuciones sustantivas de la educación aún permanecen reservadas para el gobierno central. La participación plena y equitativa de estados y municipios en la política educativa nacional, sigue pendiente. Podría decirse así, que la concurrencia es en consecuencia el eje sobre el que gira la federalización. No la división de competencias. En la concurrencia, o mejor aún, en las relaciones intergubernamentales, la federación encontró el espacio idóneo para incluir a los estados en la nueva federalización educativa, sin tener que quedarse fuera - e incluso, dejar abierta la puerta para la posterior inclusión de los municipios -, tal y como está plasmado en el artículo tercero constitucional. De suerte que en el Acuerdo nunca se buscó una plena

⁴¹ Claudia Santizo, et. al. “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, Gestión y política pública, México, CIDE, vol.VI, num.2, segundo semestre de 1997, p.337

autonomía para las instancias educativas descentralizadas. No era el propósito dismantelar el control central y corporativista sobre la educación. Haciendo un balance de la redistribución de competencias en la federalización educativa, Pablo Latapí es por demás contundente: “todas las funciones importantes en el orden normativo y en el evaluativo (incluiría el orden financiero) quedan asignadas al Poder Federal, mientras que a los estados corresponden sólo las funciones accesorias o meramente operativas, casi siempre condicionadas y sujetas a la supervisión del centro.

El financiamiento de la educación en México es una tarea compartida entre el Gobierno central y los locales. La carga del gasto educativo no puede recaer en una única instancia, ni siquiera en la federación. Mucho menos en las entidades federativas. No hay gasto mayor en el presupuesto de egresos de cualquier gobierno. Bajo el rubro de la educación, cifras inmensas de recursos públicos son erogadas anualmente. La concurrencia en materia de financiamiento educativo no es, en consecuencia, tanto por razones de presupuesto, sino de redistribución de la carga fiscal: la federación ha tenido que descansar en los estados para alcanzar a pagar el servicio. Si bien la mayor parte del gasto educativo es con cargo a la federación, la participación de los estados no es menor.

Al momento de firmar el Acuerdo en 1992, la economía del país atravesaba por un período de crecimiento contraído. Tanto la federación como los gobiernos de los estados no objetaron el esquema de financiamiento a la educación. Incluso, la legislación estableció desde entonces que “en todo tiempo procurarán (federación y estados) fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública”.⁴² Esto no ha podido cumplirse del todo: la crisis de 1995 mermó la posibilidad de seguir asignando recursos crecientes a la educación. El gasto real del gobierno federal durante los primeros años de la federalización, sin embargo, creció más que el de los gobiernos estatales y que el de los particulares.

⁴² Párrafo segundo, artículo 27, Ley General de Educación.

El alcance de la recaudación fiscal de los gobiernos estatales no corresponde con las erogaciones a que están obligados. De acuerdo a la teoría del federalismo fiscal, esta situación de desequilibrio vertical no hace sino volver a las autoridades locales altamente dependientes de las transferencias federales. De acuerdo al crecimiento limitado que el país está enfrentando, todo indica que el gasto educativo cuando mas, se mantendrá en el mismo nivel, lo que significa que no habrá recursos significativamente mayores para la educación.

Es común afirmar que la federalización de la educación no estuvo acompañada de los recursos económicos necesarios para lograr una auténtica autonomía de la gestión educativa de los estados. También lo es decir que es necesaria una descentralización, a fondo, de los recursos fiscales hacia los estados, con el propósito de otorgarles plena autonomía. Es urgente una reforma fiscal integral que, en efecto, otorgue mayores fuentes de ingresos tributarios propios a los estados con el propósito de salvar el desequilibrio vertical tan acentuado entre niveles de gobierno, resultado de la descentralización educativa.

Haber descentralizado los recursos fiscales a los estados hubiera significado, para el centro, la pérdida paulatina de control sobre el sistema educativo nacional. En ese sentido, los recursos fiscales siguen siendo un aspecto toral que explica el carácter centralista de la federalización educativa de 1992. Las transferencias de la federación son, además, recursos de aplicación restringida. La asignación de los recursos fiscales, junto con los presupuestos del ramo preelaborados desde la Secretaría de Educación Pública, propicia que las autoridades educativas locales hagan sus presupuestos más en función del esquema federal heredado que a partir de las prioridades locales.

Pese a las "ataduras" en las transferencias fiscales, existen, sin embargo, efectos positivos para las arcas de los gobiernos locales. Una estricta gestión financiera de los gastos corrientes etiquetados por parte de las tesorerías de los gobiernos estatales, permite contar con excedentes marginales que pueden ser reinvertidos en otras áreas de la educación. Está en el interés de las autoridades educativas locales la eficiente administración de los escasos recursos, pues de ello depende la posibilidad de impulsar otros proyectos educativos que están dentro de lo que

marca la normatividad, aunque éstos tengan un alcance marginal. Es en este asunto, en el de hacer ejercicio pleno de la racionalización del recurso a través de jerarquizar las demandas sociales donde radica la importancia de la planeación y el planificador.

Resulta evidente que las actuales pautas de distribución de los recursos educativos federales distan mucho de ser equitativas. Diversas razones, fundamentalmente de índole político, explican la evolución del gasto educativo en México. Pero lo cierto es que, desde una perspectiva federalista, es insostenible el esquema federalizado, por no corresponder a criterios objetivos, claros y explícitos. Fue un desacierto, advierte Pablo Latapí, “haber incorporado a la Ley de Coordinación Fiscal, dándoles fuerza de ley, las fórmulas de distribución vigentes, fruto de arreglos bilaterales; son fórmulas inerciales que arrastran circunstancias del pasado hacia el futuro; con ello sólo se congeló y proyectó al futuro un conjunto de soluciones inconsistentes.”⁴³

Mientras esta revisión fiscal, profunda, no tenga lugar, y mientras los gobiernos estatales no cuenten con un porcentaje mayor al cinco por ciento promedio para gastos de operación e inversión, - que corresponde al margen financiero real de maniobra con que cuentan las autoridades educativas locales para diseñar sus propios programas-, la política de gasto educativo de las autoridades locales de educación seguirá resumiéndose en el mero traspaso de los recursos de la federación a los maestros. La política de gasto educativo no es otra que aquella con la que se pueda alcanzar para pagar la nómina de los maestros.

3.7 CUESTIONES INCONCLUSAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO.

Retomando las ideas de pablo Latapí(1995), es claro, que nunca hubo por parte de los gobiernos de los estados un interés por recibir la operación de la educación, dado el gran gasto y responsabilidad que representaba administrarlo. No había

⁴³ Pablo Latapí Sarré. “Una reforma urgente. La distribución a los Estados de los Recursos Federales para la Educación”. En Este país, N° 92.1995

razón para estar interesados en recibir algo que, en principio, suponía más problemas que beneficios. La descentralización, como casi toda iniciativa de política educativa, fue propuesta de la federación. No hubo nunca movimientos sociales, magisteriales o de cualquier otra clase en los estados de la república que pidieran la descentralización de la educación.

Todo lo contrario: si había alguien que se beneficiaba de la centralización del sistema educativo, era justamente el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el más grande de América Latina. De ahí que la federalización educativa de los noventa -como todos los intentos descentralizadores previos- puede caracterizarse como una iniciativa descentralizadora inducida. Una vez más, se trató de una iniciativa descentralizadora que, paradójicamente, nació desde el centro.

En la actualidad, parecieran existir en los estados dos grandes subsistemas educativos que corren en paralelo: uno recientemente descentralizado, llamado “federalizado” y otro nunca centralizado, conocido como “estatal”. Dos subsistemas educativos que a 13 años de la firma del acuerdo, no tendrían razón de seguir existiendo por separado, como de facto lo están en un número considerable de entidades del país. La integración de los subsistemas estatal y federal -o integrado, como también se le llama a este último- sigue siendo el mayor reto para concluir la federalización educativa en México. En otras palabras, después de efectuada la descentralización, lo que sigue es ---si así se le puede llamar-- la “recentralización descentralizada” de los distintos sistemas estatales de educación en uno sólo de carácter nacional, es decir, la reintegración nacional de los sistemas federados de educación.

En apariencia, el gobierno central cumplió con su parte en la federalización educativa al transferir los servicios educativos a los estados con relativa eficacia. Las autoridades centrales, en efecto, transfirieron con relativa velocidad y precisión la gigantesca administración educativa a las autoridades de los gobiernos estatales. Una vez descentralizados los servicios de educación, la federación, sin embargo, se desentendió de lo que correspondería a una “segunda fase de la federalización”: la integración de los subsistemas en el terreno

educativo local, esto es, en el ámbito de las entidades federativas. A partir de la conclusión de la transferencia de los servicios, correspondería, en primera instancia, a las autoridades educativas locales la conclusión de la puesta en marcha del federalismo educativo. La llamada integración de los subsistemas se antojaba como la primera tarea de las autoridades educativas locales. Una tarea enormemente más compleja que la simple transferencia de los servicios educativos de un orden de gobierno a otro.

Lo que no deja de sorprender es el cambio de actitud del gobierno central: primero ejerciendo una fuerte presión para firmar el Acuerdo y, después, mostrando un cierto desinterés que en la práctica se traducía en un débil apoyo para la concreción de la descentralización. Una posible explicación de este comportamiento, que podría parecer inconsistente por parte de la autoridad federal, pudiera ser que ni el gobierno central quiso descentralizar la educación por completo ni los gobiernos estatales han podido (y en algunos casos ni querido) concluir la federalización que nunca buscaron. En otras palabras, a la federación pareció no interesarle demasiado la integración rápida y sólida de los subsistemas, ni a los gobiernos estatales concluir una tarea que nunca sintieron como propia. Pese a que el tema educativo puede constituir una de las prioridades en la mayoría de las administraciones estatales, el tema de la integración educativa, en particular, no representa una preocupación en la agenda educativa local ni nacional. Esta notoria inacción del gobierno central en lo que se refirió a la última fase de la federalización permitió que los estados de la república paradójicamente, pudieran emprender, cada uno y por separado, una estrategia casi única de integración. En la búsqueda de soluciones, cada entidad federativa incursionó en un área hasta ese momento poco explorada: la política educativa local.

En el diseño de sus políticas educativas los estados carecen, sin embargo, de una idea clara de los espacios en que pueden innovar en legítimo uso de su atribuciones y autonomía. No existe en los gobiernos de los estados una conciencia plena de la idea de soberanía educativa. Aun no se sienten autoridades educativas con plena autoridad. Muchas de las restricciones que los gobiernos estatales enfrentan son, paradójicamente, autoimpuestas: “creen que los

procesos administrativos y las prácticas pedagógicas forman parte, todas ellas, de una 'sagrada normatividad', siendo así que pueden perfectamente modificarse".⁴⁴ Haber incluido el tema de la educación en las agendas locales de gobierno, fue el primero y más evidente de los logros de la descentralización. A partir de la firma del Acuerdo, la educación dejó de ser una preocupación casi exclusiva del gobierno central para convertirse también en una prioridad de los ejecutivos estatales. Entre los asuntos de mayor importancia de los gobernadores de los estados, el de la educación ocupa un lugar primordial. A este respecto, sin embargo, queda pendiente la inclusión del tema educativo en las agendas municipales de gobierno para completar uno de los mayores logros posibles de la federalización: la concurrencia equitativa de los tres órdenes de gobierno, como lo indica el artículo tercero constitucional. Como protagonistas del cambio educativo nacional, los estados han recuperado para sí -o mejor dicho, ocupado por vez primera-, el mando parcial sobre la educación. Esta "ocupación" del espacio educativo, cedido por la federación a las autoridades educativas locales como resultado del proceso de descentralización, se antoja como un espacio propicio para la innovación educativa. Entre las oportunidades más tangibles de mejoría educativa que la descentralización ofrece, destaca por su potencialidad la "experiencia educativa descentralizada". El centralismo, como lo asegura Pablo Latapí, "está más en la mente de los administradores y maestros que en las disposiciones legales; es más un problema de inercia cultural, de conformismo o de sumisión al control político que de las normas que realmente existen". El centralismo educativo también ha sido un centralismo cultural, que existe en el imaginario colectivo de las autoridades públicas de México.

La visión centralista de la administración pública, tradicionalmente vio en las autoridades de los estados, auxiliares administrativos útiles para la implementación de las políticas nacionales. No a una instancia propiamente de gobierno.

⁴⁴ Pablo Latapí Sarré. "La soberanía educativa de los Estados." En tiempo educativo mexicano. México. Universidad de Aguascalientes, 1995, 153.

Esta visión ha ido desapareciendo paulatinamente al paso de los sexenios, dándoles a los estados el lugar que les corresponde constitucionalmente dentro del arreglo federal mexicano. El modelo educativo que planteó la federalización deja entrever, sin embargo, que aún quedan vestigios de esta visión que no concede el carácter de gobiernos plenos a los estados de la federación, o cuando menos como instancias autónomas, depositarias originarias de diversas facultades, entre ellas la educativa.

Queda pendiente la tarea de construir un nuevo andamiaje institucional que dé sustento a la nueva educación básica en México, ahora federalizada. Por sí misma, la redistribución de responsabilidades entre órdenes de gobierno traerá transformaciones profundas en el sistema educativo. Transformaciones que aún no son visibles pero que están reconfigurando el rompecabezas educativo mexicano. El hecho mismo de que la educación básica hoy en México se conduzca, aún cuando sea sólo de manera operativa, desde las capitales de los estados de la república, constituye un avance por demás significativo en la política educativa de México, pese a todas las salvedades señaladas. La sola gestión local de los servicios educativos, hay que subrayarlo, ha propiciado profundos cambios institucionales en las estructuras educativas del país. La administración descentralizada de la educación ha incorporado a nuevos actores, antes ajenos o distantes de la enseñanza básica, a las relaciones intergubernamentales en México.

La descentralización educativa apenas bajó un escalón. Del orden federal descendió al estatal. Un primer escalón clave para consolidar la descentralización que, sin embargo, habrá de seguir descendiendo hasta llegar cuando menos al nivel municipal de gobierno, o mejor aún, hasta el nivel escolar. De manera que si se compara México con otros países, donde los distritos escolares o incluso las propias escuelas gozan de autonomía, resulta que el mexicano es un sistema educativo que apenas ha dado un primer paso hacia una auténtica descentralización. De los tres (cuatro o cinco) niveles posibles de gestión educativa que se pueden identificar, apenas se ha recorrido una parte del trayecto, aunque, ciertamente, la más urgente. A pesar de que la actual participación de los

gobiernos municipales en educación es fundamentalmente operativa y, hasta cierto punto, marginal, el hecho de que los ayuntamientos estén, por ejemplo, dando mantenimiento a escuelas, es ya un buen comienzo. La descentralización educativa es un proceso complejo. En el se involucran factores muy variados, políticos, administrativos, económicos, etc, por lo tanto construirla será el resultado de una relación dialéctica de la sociedad en su conjunto; organizaciones sociales, comunidad, sector privado, etcétera.

La descentralización educativa se está construyendo y si los actores intervienen con racionalidad será para bien

3.8 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE FRENAN EL AVANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

3.8.1 Ubicación geográfica:

Dada su ubicación geográfica, muchas comunidades y escuelas, que generalmente son las más pobres, se mantienen en serias condiciones de aislamiento. De ahí que sean éstas las que reciban escasa o nula atención por parte de la institución educativa, así como de las autoridades gubernamentales, funcionando con carencias de infraestructura, de apoyos y asesorías pedagógicas, de material didáctico, de personal docente suficiente, de preparación adecuada de los maestros, etc.

3.8.2 Ámbito económico.

La transferencia de los servicios educativos federales a los gobiernos estatales ha repercutido negativamente en estos últimos. Por una parte, ha agudizado las desigualdades entre los estados, pues esta medida no fue acompañada de recursos federales adicionales para que los respectivos gobiernos estuvieran en condiciones de hacer frente al nuevo compromiso. Esto ha significado que cada

uno haya tenido que atender con el mismo presupuesto con el que contaba antes de la descentralización, no solamente sus propios servicios educativos, sino también los ahora federalizados, que además incluyen los correspondientes al nivel secundaria (a partir de la reforma de 1992), pues con la modernización educativa éste se convirtió en obligatorio además de la responsabilidad de la nueva obligatoriedad del nivel de preescolar.

En este contexto, los estados se ven en la necesidad de recurrir, cada vez más, a otras fuentes de financiamiento, como son los distintos grupos de la comunidad educativa, entre éstos, padres y madres de familia, patrocinios empresariales, iglesias, organismos no gubernamentales, etc. de ahí, que esta nueva situación esté poniendo en riesgo el carácter gratuito de la educación pública.

3.8.3 La transferencia de servicios y personal.

La transferencia ha agravado aún más la situación financiera de los estados, pues ha implicado otras responsabilidades: la homologación de los salarios y prestaciones de los maestros federalizados y estatales, en los casos en los que existen los dos subsistemas; y los aumentos de salarios y de prestaciones del magisterio federalizado. Especialmente la homologación ha sido motivo de conflictos entre magisterio y gobiernos estatales, y entre estos últimos y gobierno federal dada la falta de recursos económicos. Sin embargo, más adelante, el ejecutivo federal acordó con cada gobierno estatal la entrega de partidas adicionales para ese efecto. Pero, como los criterios de la asignación de éstas no fueron precisados, el grado de beneficio ha dependido de las capacidades de negociación de cada gobernador con el gobierno federal, notándose nuevamente la desigualdad en los resultados.

3.8.4 Ámbito administrativo.

El proceso de integración de los subsistemas federalizado y estatal ha variado de estado a estado. Para aquellos, cuyos sistemas educativos se componían

exclusivamente por maestros y planteles federales, la descentralización requirió únicamente llevar a cabo la transferencia. En cambio, la integración se ha dado en forma muy lenta y complicada en aquellas entidades cuyos sistemas educativos se componen por ambos subsistemas, pues, generalmente, persisten grandes diferencias con respecto a condiciones de trabajo, salarios y prestaciones. Por ello, cumplir con la homologación ha sido un problema. Aunadas a las cuestiones anteriores, otras de índole político y sindical han dado lugar a que éstos se mantengan funcionando de manera autónoma, con sus organigramas, recursos, personal docente y administrativo. Inclusive, los maestros de cada uno pertenecen a secciones sindicales diferentes.

3.8.5 Ámbito legal.

En éste ámbito, se ha manifestado un avance desigual en lo que respecta a la elaboración de las leyes estatales de educación. Como muestra, tenemos que seis años después de firmado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, no todos los estados del país contaban con ellas.

3.8.6 Ámbito pedagógico.

En éste ámbito se observan varios problemas. Uno se refiere a la falta de equipos técnicos y profesionales en ciertos Estados, dando lugar al avance desigual, especialmente en lo concerniente al diseño de política educativa regional. Inclusive, ante este problema, algunos han actuado de manera contraria a los propósitos de la descentralización, al contratar a personal calificado del centro o al comprar programas y propuestas generadas en la capital, por tanto, con contenidos nacionales. Otros problemas de índole pedagógico se derivan de la Ley General de Educación (1993) que ofrece condiciones muy limitadas para la intervención regional en la descentralización de la educación básica. Por una parte, centraliza en la SEP las funciones importantes, por ejemplo, la elaboración de política educativa, así como de los programas y contenidos nacionales educativos, la supervisión escolar, la evaluación de los procesos escolares, y la

formación y actualización de los docentes. Por otra parte, la misma Ley otorga a los gobiernos estatales las atribuciones de opinar con respecto a los planes y programas de estudio diseñados por la SEP y de someter a la consideración de ésta aquellos planes y programas diseñados por las autoridades educativas regionales, para que sea la autoridad federal quien los autorice.

3.8.7 Ámbito sindical.

En el ámbito sindical, el SNTE ha seguido jugando un papel importante en el sistema educativo. Su Comité Ejecutivo Nacional logró negociar con el gobierno federal la titularidad de la representación de los trabajadores de la educación en todos los estados para tratar cuestiones laborales. Esto significa que para llevar a cabo cualquier negociación entre secciones del SNTE y gobiernos estatales, tiene que estar presente un representante del Comité Ejecutivo Nacional. Por otra parte, muchas secciones sindicales han conseguido sostener su poder, resistiendo, oponiéndose o apoyando las medidas oficiales de los gobiernos estatales, según sean las conveniencias de cada caso.

De esta manera, la descentralización educativa ha dado lugar a la generación de grandes tensiones al interior de los estados, así como entre los gobiernos estatales, el gobierno federal y el sindicato magisterial.

3.8.8 La participación social .

Con respecto a los riesgos que puede implicar la autonomía otorgada por la descentralización, se vislumbran algunos. Tanto la transferencia de los servicios educativos federales a los gobiernos estatales como la creación de los consejos de participación social han sido estrategias, congruentes con los modelos económicos neoliberales de los países como el nuestro, a través de las que el

gobierno federal cede a diferentes instancias oficiales (gobierno de los estados y de los municipios), a las comunidades, a las escuelas y a los grupos locales, responsabilidades económicas, que antes eran de su ámbito. Especialmente los consejos de participación social (que en la mayoría de los estados sólo existen por formalidad) son medidas que intentan reducir costos, al convertirse en sustitutos de funciones y obligaciones que por Ley corresponden a la federación. Por tanto, cuando se llega a dar el caso de que funcionen, juegan un papel importante en la diversificación de formas de financiamiento, sobre todo en lo referente a la construcción y mantenimiento de escuelas, a la adquisición de recursos financieros, mobiliario, equipo escolar, material didáctico y de apoyo. Esta situación ha sido interpretada por docentes y padres y madres de familia, como una forma sutil de privatizar la educación.

No obstante los múltiples problemas y limitaciones que la descentralización ha significado, ésta también ha ofrecido promesas y ciertas condiciones para que la educación se acerque más a las localidades, a las zonas escolares y a las escuelas. En este sentido, los estados pueden impulsar y promover acciones que supongan cambios promisorios en su educación. Si esto no siempre sucede así, sí se han dado algunos avances importantes. Por ejemplo, diversos estados han realizado ejercicios a nivel regional, relativos al diseño de políticas educativas, de planes y programas de estudio, especialmente en el campo de la actualización de los docentes; a la promoción de un nuevo liderazgo por parte de supervisores y directores de escuela; al impulso al trabajo docente colectivo y colegiado en los planteles escolares; a la difusión de los proyectos escolares como estrategias para resolver problemas pedagógicos de manera concreta en zonas escolares y en escuelas etc.

3.9 DESCENTRALIZACIÓN Y CONFLICTO POLÍTICO.

Política, jurídica y administrativamente, la descentralización de la educación significa un cambio que rompe equilibrios y afecta estructuras e intereses creados y patrones históricos. Carlos Ornelas (2005) destaca que “en ningún caso de

descentralización educativa, el conflicto ha estado ausente. Es precisamente este proceso de resistencias, lo que hace que el cambio sea lento, errático y en ocasiones contradictorio. Las pugnas entre grupos y fracciones burocráticas son frecuentes y frenan los alcances de los proyectos descentralizadores”⁴⁵

Destaca Ornelas, que en México las principales hostilidades se dan entre la burocracia tecnocrática y los grupos del S.N.T.E. que habían “colonizado” la S.E.P. por décadas.

Los aspectos políticos y administrativos de la descentralización son altamente dinámicos, se ven impactados por cambios en los grupos de poder alterándose las correlaciones de fuerzas. El órgano jurídico, en este caso, provee de cierta estabilidad en las reformas descentralizadoras ya que las normas crean paulatinamente rutinas operativas.

...”Con todo y que en la experiencia internacional la descentralización educativa no ha cumplido por completo sus promesas de mayor eficacia, participación democrática y distribución de poder, muchos gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones civiles y partidos políticos la siguen promoviendo. Ciertamente representa la alternativa al centralismo burocrático – al menos no es peor- y mantiene su potencial de otorgar legitimidad a los gobiernos que la procuran, aunque algunos se resistan a perder grados de control”⁴⁶

3.10 LA DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD DEL SERVICIO DE LA D.G.E.F. UN EJERCICIO NECESARIO DE PLANEACIÓN PROSPECTIVA.

3.10.1 Reflexiones sobre el proceso de descentralización de la D.G.E.F.

El proceso de descentralización de la Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal es un tema importante dentro del proceso de descentralización

⁴⁵ Carlos Ornelas. Las bases del federalismo y descentralización en educación. Revista de investigación educativa,3(1) consultado el 20 de mayo en <http://redie.ens.uabc.mx/vol5n.htm>

⁴⁶Idem.

general de la educación básica. Es por lo tanto, un problema de planeación que enfrenta la S.E.P., la subsecretaría y el conjunto de instituciones del Gobierno Federal y del Distrito Federal que de una u otra forma tienen que ver con los servicios educativos.

Es necesario destacar que los primeros intentos de desconcentración como forma de llevar a una federalización desconcentradora se dan desde 1970. Sin embargo, la descentralización educativa se inicia, de manera formal, a partir de 1992 en el marco de la de modernización educativa. Inicia como un proceso de desconcentración gradual en el que los actores se han incorporado a la descentralización mediante la negociación, investigación, planeación y reorganización de sus sistemas, en un marco complejo que abarca las múltiples estructuras (económicas, administrativas, pedagógicas laborales-sindicales, etc.)entre otras. Sin embargo, Debido al entorno político y sindical, el D.F. se ve marginado de dicho proceso. Actualmente, con la modificación al artículo 122 y las primeras medidas de desconcentración planteadas para enero del 2005, se inicia el proceso de descentralización que abarca al subsistema de educación física en todos sus niveles de educación básica.

Si entendemos que el proceso de descentralización plantea obligadamente un proceso de planeación, definiendo a la planeación como “la satisfacción de las necesidades sociales adecuadamente jerarquizadas”, y al “conjunto de medidas para hacer posible un objetivo dado”, identificamos que el problema se presenta acompañado de una serie de cuestiones, reflejo de la incertidumbre. Algunas de éstas son: ¿cómo y en base a qué se va a jerarquizar la planeación educativa de la E.F. En el marco de la descentralización? ¿A qué problemas multifactoriales se enfrentará? Y ¿Cuál debe ser el modelo y la estrategia que la D.G.E.F. desarrolle dentro del contexto mundial y nacional, para que responda a los habitantes del D.F. en su demanda de una Educación Física de calidad en particular y a una educación armónica en general?. Como podemos advertir, la exploración de estos cuestionamientos, obliga a explorar el futuro dentro de lo probable y deseable. Esta exploración, se manifiesta en el ejercicio prospectivo.

3.11 LA D.G.E.F. EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN.

El proceso de descentralización de la educación básica en el D.F. de manera general, y de la educación física en particular, se presenta como una tarea inminente para poner en equidad al D.F. con las demás entidades.

Es necesario resaltar que dada la complejidad del D.F. , dichas medidas se han aplazado, sin embargo, a partir del 21 de enero se publicó en el diario oficial de la Federación el nuevo Reglamento interior de la S.E.P. que perfila el proceso de reestructuración de la dependencia. En el actual sexenio, ésta es la segunda ocasión en que se autoriza una reforma al instrumento normativo que rige la organización funcional de la S.E.P. La primera de diciembre del 2002 dio cabida a nuevas unidades para desarrollar varias de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Educación(P.N.E.) 2001-2006

La reforma organizativa de 2005 es de mayor alcance que su antecedente.. Apunta en primer lugar a la descentralización de los servicios educativos de la capital de la República, mediante la creación de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal como un órgano administrativo desconcentrado de la S.E.P. con autonomía de gestión.

Esta unidad se encargará de preparar el camino para la descentralización iniciada mediante la aprobación de la reforma al artículo 122 Constitucional en la Cámara de Diputados(octubre del 2004). La controversia a demorado su aprobación en el Senado y la propuesta puede tardar hasta la próxima administración, no obstante, los pasos hacia la desconcentración y descentralización se están dando.

En este contexto, implementar la descentralización de la D.G.E.F. implica reestructurar su organización, su relación con la S.E.P., y su relación con el nuevo órgano desconcentrado. En el ámbito administrativo, deberán tomarse acciones precisas. En el campo laboral deberán establecerse adecuaciones, cuidando

siempre no lesionar los intereses de los actores (maestros, alumnos, trabajadores y sociedad en general.)

Por último, en el ámbito pedagógico, la descentralización deberá impactar directamente en la calidad de la gestión del nuevo órgano desconcentrado. Para tal efecto, tendrán que establecerse estrategias de planeación político laborales, político sindical, y administrativas con una visión prospectiva para que éstas sean eficaces. Es por tanto necesario, que la descentralización se planee como un proceso gradual y negociado, con medidas necesarias y pertinentes, oportunas y justas para que todo esto conlleve a un mejor servicio de la educación física

Para contextualizar el objeto de la investigación, se parte de tres niveles de reflexión: El Contexto Mundial, El contexto Nacional y el Contexto local del D.F. lo cual nos permitirá construir un marco de referencia que nos de ubicuidad de la problemática de descentralización.

3.12 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA D.G.E.F. Y EL CONTEXTO MUNDIAL

Actualmente, la tendencia mundial, se dirige fundamentalmente a la globalización, entendiendo a esta como un proceso económico, político y cultural que es multifactorial, pero que sin embargo, en el mayor de los casos, se ha concebido como una occidentalización del mundo y una hegemonía económica de los grandes capitalistas. Sin embargo, dicha postura de autoritarismo cultural, a originado que se recrudezcan los conflictos interculturales e interétnicos dándose una lucha de minorías que incluso han recurrido al terrorismo.

Esto nos indica, que la política global no ha atendido las causas de la desigualdad y de los problemas económicos y políticos, sino que estableciendo un reduccionismo, ha tratado de establecer una visión de buenos contra malos, de creyentes contra ateos o de occidente “civilizado” contra “los no civilizados”. Sin lugar a dudas, tal reduccionismo, basado en la intolerancia y la incomprensión a otros valores y a otras culturas ha orillado a conflictos graves no solamente

interétnicos o interculturales, sino que incluso ha enfrentado a Naciones completas.

Por otro lado, se ha pretendido mostrar al capitalismo voraz como el único modelo y la única verdad. Dicho planteamiento origina que los Estados se plieguen a las exigencias del capital y que sacrifiquen, incluso como en nuestro país, avances que de manera gradual había logrado la clase trabajadora en una lucha histórica. Hoy se intenta que el parámetro de competitividad laboral parta de los países con las peores condiciones sociales y con ellos se mide la “competitividad” bajo la amenaza de llevarse el capital y no generar empleos.

El neoliberalismo económico o capitalismo, que es el modelo económico que se establece como base de toda esta perspectiva, sigue manifestando las contradicciones intrínsecas a su propio modelo. Partiendo de esto, se debe entender que el proceso de descentralización debe estructurarse y pensarse en torno a las exigencias de los países que necesitan desarrollarse. Debe plantearse como una posibilidad de mayor participación ciudadana y con el fin teleológico de que la educación sea un verdadero medio para el desarrollo.

Es por eso importante, que el modelo dentro de esta descentralización, atienda a supuestos epistemológicos planteándose una racionalidad y ejercicio docente que surge de las necesidades como país subdesarrollado, construyendo bases conceptuales y métodos propios emergentes.

En el supuesto axiológico la escala de valores debe partir de la conceptualización adecuada de las necesidades sociales y su contexto. De tal forma que el contexto del que se parte para planear el proceso de descentralización deberá partir de una racionalización, establecer valores, fines y futuro deseado en el campo de la descentralización de la D.G.E.F.

El enfoque teórico prospectivo intenta dar las bases para construir un futuro deseado para que los actores del proceso de descentralización desempeñen un papel activo, guiado y con intencionalidad específica.

3.13 LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA D.G.E.F. Y EL CONTEXTO NACIONAL.

Según Elías de Ballesteros, conceptualmente, la educación es el medio de cohesión social por excelencia, en perspectiva histórica, permite conservar y enriquecer la cultura, vincula a las generaciones y garantiza la permanencia de las sociedades en el tiempo. En perspectiva social, la educación incorpora a los diferentes sectores de la sociedad a las pautas culturales dominantes y, en esa medida, es factor determinante de integración al sistema. De allí que la educación pública en todas sus modalidades y con todos sus medios (incluyendo la educación física) deba considerarse como un instrumento del Estado.

La maestra Emilia Elías Ballesteros dice que “la educación es un poder en manos del Estado que acuerda cuáles deben ser sus líneas generales y sus directrices para mantener el Statu quo...La educación sistemática organizada por el Edo, se propone transmitir las formas habituales de organización social, política, cultural, técnica, etc. ya creadas para lograr su mantenimiento”.⁴⁷ En la historia reciente de México, la acción educativa ha desempeñado un papel muy importante, no solo desde el punto de vista de los sectores gubernamentales, que le han hecho corresponder a sus proyectos político-social, sino también desde el punto de vista de los grupos dominantes en la estructura social que han intentado ajustarla a sus intereses de clase, ya sea abierta u ocultamente, de manera explícita o implícita.

Ante la población en general, la educación se ha presentado como una alternativa de cambio y ascenso social, sin embargo, sería necesario preguntarnos: ¿Es realmente la educación en su concepción actual una opción global de desarrollo de en nuestro país?. Para contextualizar lo que es y lo que ha sido la educación en las últimas décadas en México, debemos ubicar que los modelos de planeación educativa han mostrado las mismas contradicciones que han caracterizado a la sociedad y que los cambios se han dado en el contexto de esta correlación de

⁴⁷ Emilia, Elías de Ballesteros Problemas educativos actuales. Ed Patria, S.A México 1967 p.35

fuerzas y que es en esta correlación, donde se da la explicación a los cambios, o la resistencia a ellos.

Para tener una apreciación objetiva del contexto actual del modelo educativo, debemos preguntarnos.

¿Qué persiguen las políticas educativas? ¿Cuáles son los sectores que dictan los fines? Entre otras interrogantes, estas preguntas nos llevan a explicarnos que en el contexto actual, la política de la calidad y las competencias obedecen a principios funcionalistas y reproduccionistas en los que el educando se prepara fundamentalmente para la producción.

Sin intentar hacer reduccionismos. Este contexto nos obliga a pensar que el proceso de descentralización no puede plantearse únicamente como un medio para obtener calidad en el servicio de la D.G.E.F., en un marco de supuesta neutralidad ideológica. Debemos de trascender del enfoque de la U.N.E.S.C.O. y darle una dimensionalidad desde nuestra realidad social, como respuesta a nuestras necesidades como país, sumando a la Educación física como un elemento en el proyecto global de desarrollo.

CAPITULO 4

4.1 CONCEPTUALIZACION DE LA CALIDAD EDUCATIVA Y DEFINICIÓN DE CALIDAD DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.

Es necesario, definir el concepto de calidad en la gestión institucional dado que la calidad está considerada como producto final de la planeación prospectiva del proceso de descentralización de la D.G.E.F.

Para construir dicho concepto, se recurrirá a paradigmas internacionales de conceptualización de la calidad, para dimensionar posteriormente la conceptualización que hace la U.N.E.S.C.O. del término, concluyendo con algunas consideraciones generales.

4.2 SOBRE LA CALIDAD Y SU CONTROL.

Las ventajas del control de calidad son muchas. Actualmente, Es posible desarrollar calidad en los procesos de producción o en la gestión de las instituciones. Esto se logra mediante el control de todos los procesos que se ven implicados. Sin embargo, no basta con encontrar los defectos, fallas o ineficiencias y corregirlos. Lo que es necesario, es encontrar la causa de los defectos y fallas.

En este sentido, la comunicación de todos los actores institucionales es una cuestión fundamental, permite que la institución descubra fallas a tiempo (pertinencia en las acciones) por lo que es necesaria la comunicación abierta, franca veraz y útil.

El CTC(Control Total de Calidad) permite que el servicio institucional y su gestión se ajusten constantemente de manera eficiente y precisa a los cambios y necesidades de los miembros de la institución.

En el CTC se debe evitar la simulación, los datos falsos y las cifras equívocas Para evitar falsas imágenes que atenten contra la calidad verdadera.

La perspectiva laboral Taylorista⁴⁸ de la división del trabajo en donde el subalterno obedece solo órdenes, hace que los miembros de los sistemas se sientan como un objeto desechable e intercambiable. Esto deshumaniza a subalternos y superiores y crea descontento y conflictos laborales. EL Dr Kaoru Ishikawa⁴⁹ habla del respeto por la humanidad y de tratar a todos los miembros de la institución como personas integrales.

Si se aplica el principio de control de calidad total para mejorar la eficiencia de la gestión institucional, quizá se llegue a recortar el déficit presupuestal y a eliminar el despilfarro del gobierno y la institución que ponen en peligro su existencia, y atentan contra la eficiencia general de la educación básica.

La época de mucho presupuesto y poca eficiencia ha terminando con el inicio de la descentralización y la delegación de responsabilidades administrativas y financieras. La institución de la D.G.E.F. para prevalecer, debe ejercer una gestión de calidad con bajos costos de operación. Por esta razón, el control de calidad requiere su máxima aplicación.

4.3 CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL DE CALIDAD JAPONÉS ADECUADAS A LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LA D.G.E.F.

“Control de calidad es hacer lo que se debe hacer en todos los ámbitos de la gestión institucional.”

Adaptación a frase de Kaoru Ishikawa

Partimos del supuesto de que el control de calidad que no muestra resultados, no es control de calidad. El control de calidad inicia con educación y capacitación constante, y termina con educación y capacitación constante. Por lo tanto, es

⁴⁸ El método Taylor exige que los obreros sigan especificaciones fijadas por especialistas dependiendo el control de calidad, de la inspección de las mismas.

⁴⁹ Kaoru Ishikawa es uno de los principales estudiosos e impulsor de la calidad de sistemas a nivel mundial.

necesario un proceso de educación continua para todos desde el Director General hasta los profesores en las escuelas en clase directa.

El control de calidad debe aprovechar lo mejor de cada persona. Cuando se aplica el control de calidad, la simulación y falsedad desaparecen como forma cotidiana de actuar.

En el control de calidad, el trabajo colegiado tiene un lugar privilegiado. En los círculos de calidad, el colegiado se desarrolla como una célula de operación organizacional.

En los círculos de calidad, se comparten conocimientos, se habla de problemas, que han surgido y se ayudan unos a otros en las soluciones.

Se escuchan sugerencias, de todos los niveles (de dirección y operación) y no solo en línea descendente. En este ámbito, toda opinión cuenta y se destaca el factor humano, la dedicación de los miembros de la institución es fundamental.

Partiendo de que los procesos de calidad son una exigencia en las instituciones democráticas, se procederá a mencionar una lista de verificación de calidad Deming, adecuándola a la gestión institucional de la D.G.E.F.

4.3.1 Lista de verificación de calidad en la gestión institucional de la D.G.E.F.

a) Políticas y objetivos.

- Es necesario tener claros los propósitos y objetivos de cada área en particular, y de la D.G.E.F. En lo general relativas a la administración y calidad del servicio.
- Establecer métodos para determinar políticas y objetivos, así como su constante corrección de acuerdo a las demandas de los miembros de la D.G.E.F.
- La utilización de métodos estadísticos de control permite realizar un análisis cuantitativo de los procesos.
- Difusión y penetración de objetivos de la D.G.E.F.
- verificación de objetivos Institucionales y su ejecución.
- Relación estrecha entre planes estratégicos operativos (inmediatos) y planes a largo plazo (prospectivos).

b)La institución y su operación.

- división clara de responsabilidades(manual de operación)
- Delegación apropiada de poder. Desconcentración del nivel de decisiones. (Descentralización en la operación).
- Cooperación entre subdirecciones y departamentos.
- Actividades colegiadas.
- Implementación de círculos de calidad.
- Auditoria de control de calidad de gestión la gestión institucional de la D.G.E.F.

c)Educación y difusión.

- Plan educativo institucional y su realización práctica.
- Toma de conciencia sobre calidad y control.
- Educación sobre métodos estadísticos.
- Educación para la calidad interinstitucional.
- Sistema de sugerencias e intercomunicación en todas direcciones.

ch)Ensamble de medios de información y su utilización.

- Ensamble de redes de comunicación con los 16 Sectores Delegacionales de educación física, vía internet.
- Difusión continua de información de manera oportuna en ámbas direcciones. Entre Sectores y D.G.E.F. y entre D.G.E.F. con el mundo Global.
- Investigación, actualización e intercambio a través de la red. Operación administrativa simplificada; Incidencias administrativas, avisos, trámites, de manera inmediata a través de medios virtuales.
- Análisis estadístico de información en todos los niveles.

d)Análisis

- Selección constante de problemas y temas importantes en todos los niveles de la institución, desde dirección general, hasta el maestro en el patio de la escuela.
- Utilización de métodos estadísticos.

-Análisis de calidad y análisis de procesos en la gestión institucional de manera constante.

-Utilización de los resultados de los análisis.

Sugerencias positivas para su mejoramiento.

e)Normalización

-Sistema de normas institucionales de la D.G.E.F.

-Métodos para fijar, revisar y retirar normas.

-contenido de normas para la calidad de la gestión institucional.

-Utilización de métodos estadísticos.

Acumulación de uso tecnológico.

-Utilización de normas.

f)Control.

-Sistema de control para la calidad. Sistemas de planeación racional comprensiva con análisis de costo beneficio.

-Sistemas de control de calidad de gestión institucional.

-Utilización de métodos estadísticos, como cuadros de control y aceptación general de criterios estadísticos.

-Contribución a los círculos de calidad.

-Revisión constante del sistema de control.

g)Garantía de calidad.

-Procedimientos para la innovación constante en todos los ámbitos institucionales de la D.G.E.F.

-Desarrollo de la calidad. (análisis de la función de calidad). Confiabilidad y revisión de los procesos.

-Medidas de seguridad y prevención de responsabilidad legal en todos los procesos, administrativos, laborales, etc.

-Control y mejoramiento continuo de todos los procesos institucionales.

- Desarrollo óptimo de la supervisión e inspección en todos los niveles.
- Evaluación y revisión de la calidad.

h)Efectos.

- Medición de los efectos de las medidas de calidad. Efectos tales como condiciones del servicio institucional, fechas de realización de gestiones administrativas y laborales, revisión de proyectos no prioritarios en costo-beneficio, ambiente positivo y normalidad en la operación institucional.
- Compatibilidad entre predicción de efectos (planeación prospectiva) y resultados reales (planeación estratégica, circunspectiva).

i)Planes institucionales prospectivos.

- Comprensión de las circunstancias actuales(diagnóstico circunspectivo) y precisión.
- Políticas estratégicas para corregir las deficiencias en la gestión institucional y avanzar al futuro deseable.
- Establecer relación estratégica entre las metas institucionales presentes(circunspectivas operativas) y las metas a largo plazo (prospectivas). Esto es coherencia entre el presente y el futuro deseable.

5. Factores que intervienen en la calidad de la gestión de la D.GE.F.

-Exógenos:

- Política educativa.
- Financiamiento.
- Equidad.
- Campo laboral y formación de egresados.

Endógenos:

- Calidad en la formación de todos los integrantes de la institución.
- Sistemas internos de evaluación.
- Atención a la demanda social.

- Organización y funcionamiento de todas las instancias; Dirección, subdirecciones, departamentos, Jefaturas de sector, etc.

4.4 DIMENSIONES DE LA CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.

Partiendo de la particularidad de la D.G.E.F. Se presentan a continuación unas reflexiones para dimensionar el concepto de calidad que proponemos para la gestión institucional.

Partimos de una dimensión Filosófica en ella, preguntamos: ¿responde a los tópicos de su génesis y es relevante para el grupo social que recibe el servicio institucional?. Esta pregunta, debe hacernos reflexionar críticamente y debemos contestarnos si hoy la D.G.E.F. responde a las expectativas de la sociedad.

Es así, como debemos percibir, que la modernidad; con sus enfermedades crónico degenerativas, con los problemas de adicción, con la inactividad que la tecnología origina, ha generado un sedentarismo cultural, y una pérdida de salud y bienestar físico. Es claro, sin embargo, que estas respuestas no las está generando la Institución encargada de ello y es por esto, que ante el inminente compromiso ético, se debe redefinir el rumbo.

En la dimensión pedagógica, la globalidad y los organismos internacionales exigen eficacia y eficiencia y equidad en la educación. Sin embargo, debemos preguntarnos; ¿Existe eficacia en el logro de objetivos de los planes y programas, así como de la misión y visión institucional? La D.G.E.F. ¿Está cumpliendo con sus propósitos educativos en lo particular y los propósitos nacionales en lo general? ¿Los propósitos de los planes y programas de educación física se cubren eficazmente? ¿Hay equidad en el servicio que presta?

La respuesta, desde nuestra perspectiva es no. Si el objetivo principal de la D.G.E.F. es proporcionar el servicio de educación física a los alumnos de educación básica en el D.F. , , con el fin de contribuir, a través de la investigación y la práctica deportiva, al desarrollo físico de los educandos. Es triste decir que ni siquiera con la cobertura (primer indicador de eficiencia) se está cumpliendo, ya que del 100% de las plazas asignadas a educación física, el 52% no están frente a

grupo, esto es, se encuentran en proyectos, en tareas administrativas o en el sindicato, teniendo una cobertura del 92% del servicio⁵⁰. Todavía existen escuelas sin profesores de educación física, sobre todo en lugares apartados como Cuauhtepac, Cuajimalpa y Milpata, lo cual habla de una falta de equidad. En materia de investigación educativa, podemos afirmar que es prácticamente nula y sin relevancia, por lo que es identificable la necesidad de un cambio en la política pedagógica que desarrolla actualmente la institución.

En cuanto a la dimensión económica es necesario preguntarnos; ¿Existe eficiencia en la racionalidad económica de la gestión institucional? ¿Los recursos asignados a la D.G.E.F. son suficientes? ¿Se aprovechan racionalmente?

Si partimos que planear es jerarquizar las demandas y necesidades y dar prioridad a los gastos, la respuesta es que no existe racionalidad en la gestión institucional. La D.G.E.F. tiene a Lic. en educación física haciendo labores administrativas, poniendo sellos, cuidando checadores, haciendo labores en partidos como nueva alianza, tiene comisionados en el sindicato, existen estructuras muy grandes en las jefaturas de sector. No se canalizan recursos para la innovación y la investigación. De esta forma, es visible que no existe una racionalización del gasto, lo cual será necesario ante el problema que representa operar al servicio educativo desde el gobierno del Distrito Federal y la pérdida aproximada de nueve mil millones de pesos que dejará de percibir el D.F. de la federación para el gasto educativo.

En la dimensión cultural nos preguntamos ¿Tiene pertinencia la D.G.E.F?, esto es ¿Cubre con las expectativas de la sociedad? También aquí, me parece que la respuesta es no. No tenemos atletas exitosos, no tenemos personas sanas poseedoras de una cultura física saludable. Según el I.N.E.G.I. tres cuartos de los niños de 12 años en México son obesos. La obesidad en México empieza a extenderse como un problema, la inactividad física en los adultos es un mal hábito, se ha incrementado de manera alarmante el problema del consumo de drogas.

⁵⁰ FUENTE: Subdirección de planeación informe 2005-2006.

Esto nos dice que la Institución al encargada de la educación física algo debe hacer de manera urgente si quiere prevalecer y tener un reconocimiento y justificación social.

4.5 UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CALIDAD EDUCATIVA

En un país como el nuestros, en el que la universalización de la educación básica todavía no es una realidad, es importante precisar que por calidad de este nivel educativo estamos entendiendo a un concepto complejo que incluye cuando menos los siguientes componentes:

- a) La relevancia. Un sistema educativo, para ser de calidad, debe ser capaz de ofrecer a su demanda real y potencial aprendizajes que resulten relevantes para la vida actual y futura de los educandos y para las necesidades actuales y futuras de la sociedad en la que éstos se desenvuelven. La relevancia de los objetivos y de los logros educativos se convierte en el componente esencial de esta manera de entender la calidad de la educación, fundamentalmente porque ella tiene mucho que ver con la capacidad de asegurar cobertura y permanencia de los alumnos dentro del sistema educativo. En cuanto a la gestión institucional, la D.G.E.F. debe ofrecer servicios relevantes para los docentes y la sociedad.
- b) La eficacia. Se entiende como la capacidad del la institución, de lograr los objetivos -suponiendo que éstos son relevantes- con la totalidad de los alumnos , que teóricamente deben cursar el nivel y la modalidad de educación física, en el tiempo previsto para ello. Tiene que ver con la capacidad de dar respuesta a las necesidades que demanda a la institución los docentes y la sociedad. Un sistema educativo será más eficaz en la medida en que se acerque a esta finalidad. Este concepto incluye la seguridad y bienestar laboral de los profesores, así como la continua capacitación y actualización, la permanencia, la promoción, la cobertura del

- servicio de educación física y el de aprendizaje y desarrollo real de los alumnos.
- c) La equidad. Un sistema de educación básica y su modalidad de Educación física -que es el nivel que se presenta como obligatorio para toda la población en una determinada edad- , para ser de calidad, debe partir del reconocimiento de que diferentes tipos de alumnos acceden a la educación básica con diferentes puntos de partida. Al hacerlo, se propone ofrecer apoyos diferenciales a fin de asegurar que los objetivos de la educación se logren, de manera equiparable, para todos. La equidad implica dar más apoyo más, a los que más lo necesitan. La equidad se verá reflejada en la eficacia. La equidad en la institución se entiende como la atención y el servicio sin diferencias a todos los miembros de la D.G.E.F.
- d) La eficiencia. Un sistema será de mayor calidad en la medida en que, comparado con otro, logra resultados similares con menores recursos. Esto implica una racionalización de los recursos a través de la planeación.

4.6 POSTULADOS ORIENTADORES DE LA CALIDAD EN EDUCACIÓN.

Con la definición de los retos que plantea la educación en el mundo, y basándonos en la orientación de los planteamientos la Conferencia Mundial sobre Educación Superior se plantea lo siguiente para mejorar el servicio de educación física.

PRIMERO: Calidad e innovación. Se debe tener creatividad para buscar nuevas formas para desarrollar las funciones pedagógicas, las cuales deberán concebirse en forma dinámica para su realización. Capacidad de innovación en el aprendizaje; y en los métodos pedagógicos y tecnologías educativas. Definición de los roles de los actores fundamentales de la educación física:

SEGUNDO: Congruencia con su naturaleza académica. El valor de lo académico, de la búsqueda de la verdad, se expresa en los principios de pluralismo y libertad de cátedra e investigación. Las decisiones sobre docencia, investigación y difusión deben tomarse con el mayor rigor, pero con base en criterios académicos con preferencia a otros de índole personal, política o ideológica.

TERCERO: Pertinencia en relación con las necesidades del país. La docencia, la investigación y la difusión deberán planearse y llevar a cabo, en buena medida, buscando atender la problemática del entorno específico de la educación física.

CUARTO: Equidad. De manera congruente con las orientaciones de la UNESCO, la cobertura en este nivel deberá ser total, priorizando la cobertura de clase directa de educación física sobre cualquier otro tipo de nombramiento, respetando el principio de igualdad de oportunidades.

QUINTO: Humanismo. La función de la educación física se debe orientar a la formación integral de ciudadanos sanos, hábiles, pensantes, participativos y comprometidos con su salud y el entorno. Con valores sociales universales con un desarrollo y maduración equilibrada de todas sus facultades físicas. Para esto, el desarrollo de capacidades condicionales y coordinativas debe acompañarse de un diseño curricular transversal en el que los valores más altos de la humanidad estén en ejercicio de formación constante.

SEXTO: Compromiso con la Construcción de una Sociedad Mejor. La D.G.E.F. deberá contribuir a que México llegue a ser una sociedad más acorde con los valores anteriormente descritos.

SÉPTIMO: Autonomía responsable. La autonomía ocupa un lugar especialmente alto en la escala de valores de las instituciones mexicanas. La apertura de la D.G.E.F. A mecanismos rigurosos y objetivos de evaluación externa es un elemento básico para lograr la dimensión de autonomía con calidad institucional,

con su complemento de valores de responsabilidad social y rendición de cuentas dándose como una exigencia insoslayable en el proceso de la descentralización.

OCTAVO: Estructuras de gestión institucional ejemplares. La D.G.E.F. deberá contar con estructuras de gobierno –Privilegiando las colegiadas- que complementen armoniosamente autoridad y responsabilidad; delegación de autoridad y corresponsabilidad; decisiones técnicas y políticas, administrativas y pedagógicas a instancias académicas, administrativas y laborales.

4.7 REFLEXIONES FINALES SOBRE LA CALIDAD EN LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.

El proceso permanente de calidad en el ámbito de la gestión institucional, se concibe en este momento como una exigencia para las instituciones en el ámbito de la globalización. El ser eficaces, eficientes, relevantes y equitativos en la gestión conduce a una rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público. Las políticas de dispendio e inoperancia son paralelas al subdesarrollo. En países como el nuestro, no nos podemos dar el lujo de gastar mal el dinero, no se pueden desaprovechar los recursos por una falta de planeación y control de los procesos.

La calidad implica entonces, un compromiso de toda la organización, un compromiso con crear un buen ambiente de trabajo, con optimizar la operación de las tareas encomendadas optimizando los gastos de operación. La práctica del control de calidad en los procesos se ha convertido rápidamente en un movimiento de carácter mundial que en el caso de la D.G.E.F. Puede ser la diferencia entre la prevaencia y la desaparición.

CAPITULO 5

LA PROSPECTIVA

El futuro es la categorización de un Estado de cosas que aún no es, pero que sabemos que de alguna manera, Inexorablemente va a ser y que en prospectiva queremos que sea de determinada manera

Agustín Merello

5.1 LA PROSPECTIVA EN EL DISCURSO ACTUAL

Existen dos rasgos constantes en el discurso contemporáneo. Cambio y complejidad. Dichos factores caracterizan el entorno tecnológico y social en el que habrán de desenvolverse las organizaciones complejas del siglo XXI. Por un lado, la incertidumbre, derivada de un entorno de estas características conduce a utilizar el pensamiento estratégico como una herramienta de trabajo en la gestión organizacional.

En los inicios del siglo XXI la nueva realidad es diferente a la del siglo pasado, en donde la industrialización designó la mayoría de los paradigmas. El cambio acelerado de la sociedad y sus estructuras, provoca una sensación de incertidumbre generalizada que se refleja en todos los ámbitos, incluyendo el industrial. Esta nueva realidad, cuyo rasgo principal es la incertidumbre (que es consecuencia del cambio y la complejidad en la gestación y desarrollo de los procesos de cambio), requiere, perspectivas de análisis abiertas que, sin olvidar ni menospreciar el conocimiento científico acumulado, sino basándose en el, abran nuevas vías de entendimiento al análisis de la realidad social.

Tanto en el ámbito de la administración pública, como el de la empresa privada exige la elección de una línea de actuación futura, teniendo en cuenta distintos contextos probables. Esto implica conjugar una visión determinista (la filosofía

institucional o de empresa) con la aleatoriedad de los sucesos futuros, impredecibles, pero que no forzosamente son imprevisibles.

Es así, como la prospectiva se presenta como un método de trabajo basado en la previsión que puede orientar la gestión organizacional a través de la detección de futuribles⁵¹ y la determinación de alternativas de actuación, contribuyendo de esta forma a la reducción de incertidumbre y la minimización de riesgos que conlleva el diseño de estrategias.

Sin lugar a dudas, es conveniente anticipar el futuro, pero es necesario separarse de la falta de sistematización de la predicción metafísica, así como de la predicción positivista (meramente explorativa y basada en modelos cerrados)

En el prólogo del libro "Cómo usar el pensamiento sobre el Futuro" de Enric Bas Wendell Bell destaca que los estudios del futuro "han sido una seria actividad académica y de consultoría desarrollada en todo el mundo durante más de treinta años". Sin embargo, resulta difícil determinar una fecha exacta en la cual se pueda fijar el inicio del movimiento futurista contemporáneo.

Es posible vislumbrar un campo de investigación prospectiva definido, a mediados de la década de los años sesenta. Algunos de sus fundamentos básicos, en cuanto a conceptualización y metodología, se sentaron a finales de la década de los cuarenta, se elaboraron y desarrollaron en los cincuenta, y los estudios del futuro (la prospectiva) crecieron rápidamente en la década de los sesenta.

La prospectiva se caracteriza como una disciplina, tiene sus propias publicaciones, organizaciones, teorías y metodologías.

Parafraseando a Enric Bas⁵², La finalidad del futurismo es mantener y/o mejorar la libertad y el bienestar del género humano, así como el sostenimiento del planeta Tierra. Estudian los intereses de las generaciones futuras, trabajan para lograr esos objetivos a través del pensamiento prospectivo visionario, la investigación sobre el futuro y la educación, el discurso crítico y la acción social.

Una de las primeras tareas de la prospectiva es el estudio de futuros posibles rompiendo la linealidad del pensamiento convencional. El estudio de futuros

⁵¹ Se entiende por futurible al futuro posible

⁵² Enric Bas. Como usar el pensamiento sobre el futuro. Edit Ariel-social. Madrid España 2002 p.6

probables es otra tarea del futurista. Se centra en la cuestión de cuál sería el futuro más probable de un fenómeno específico dado un periodo temporal y bajo una serie de contingencias específicas. Sin embargo, el propósito más importante de un futurista es el estudio de las imágenes del futuro basándose en un de los más valiosos principios de la prospectiva: “las imágenes del futuro están entre las causas del comportamiento actual, en la medida en que la gente intenta bien adaptarse a lo que piensa que deviene, bien a actuar en la forma que creará el futuro deseado”⁵³

El futurista no solo explora el futuro posible y probable, sino también el preferido. Un futurista es, en ocasiones, más que un investigador, un activista que comunica y recomienda una imagen del futuro como sociedad sostenible. Los noventa, es la década en donde la prospectiva alcanza su madurez.

Prawda entiende que la planeación es un proceso anticipatorio de asignación de recursos para el logro de fines determinados. Planear es decidir en el presente las acciones que se ejecutarán en el futuro para realizar propósitos establecidos. Para Tomás Miklos y Ma. Elena Tello la prospectiva en educación es un plan estratégico de sistemas interactivos de planeación para el mejoramiento cualitativo de los procesos educativos. A lo largo de este capítulo, se caracteriza a la prospectiva como una vía diferente y creativa hacia el futuro, asimismo, se perfila la trayectoria propia de esta construcción del porvenir.

5.2 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PROSPECTIVA

Retomando a Bas,(2004) La prospectiva, como se verá, considera al futuro como un espacio múltiple, considera la existencia de posibles futuros alternativos, trata de asignarles un grado de probabilidad de ocurrencia y deseabilidad y fomenta la triangulación metodológica(no indica un destino/futuro, sino que describe posibles destinos/futuros alternativos y los caminos que llevan a éstos) convirtiéndose la prospectiva, en una herramienta de orientación para la toma de decisiones.

⁵³ Op.cit. p.7

Pareciera que con la entrada del siglo XXI el futuro se ha convertido en una inquietud de muchos estudiosos y personas preocupadas por el devenir de la humanidad. En este caso, la prospectiva, -por lo menos en el lenguaje- se ha ido generalizando dentro de la terminología académica. Dicho término se entiende, desde el pronóstico del futuro, hasta las ideas del porvenir que pueden ocurrírse nos.

Es interés de este apartado, clarificar el verdadero significado de Prospectiva, enmarcándola como un estilo de planeación que responde a las circunstancias actuales en donde lo incierto y lo cambiante es una constante.

En este contexto,..."en las últimas décadas ha surgido en los campos científicos un movimiento de anticipación que puede ser definido como el esfuerzo de hacer Probable el futuro más deseable. Esto es prospectiva, la actitud de la mente hacia la problemática del porvenir." ⁵⁴

Es necesario, no confundir a la prospectiva con otras aproximaciones al futuro como son el pronóstico, la previsión, preferencia, etc.

El desarrollo de la Prospectiva se da del porvenir hacia el presente y no del presente al porvenir de tal manera que rebasa a la proyección exclusiva de las tendencias, para diseñar y construir alternativas que permitan un acercamiento progresivo al futuro deseado.

La prospectiva es primordialmente un ejercicio de imaginación y creación que tiene como núcleo generador, a la toma de conciencia del contexto actual, vinculando la conciencia del presente a la responsabilidad del futuro. Este proceso de articulación de conciencia presente y expectativa del futuro, recoge los deseos, intereses y anhelos y los vincula al porvenir, tornándose como perfil de lo deseable. Es importante destacar, que no importando la concepción que se tome de prospectiva ⁵⁵ es fundamental su carácter creativo, el elemento intrínseco de característica dialéctica (elemento de transformación y cambio) y sobre todo, "la

⁵⁴ Miklos, Tello. Ibidem. P.56

opción que nos presenta para asumir una actitud activa hacia el mañana, a través de la construcción y elección de futurables y futuribles”.⁵⁶

Así, el propósito de la prospectiva es “preparar el camino” para el futuro, adoptándolo como objetivo (deseable y posible). La prospectiva guía las acciones presentes y el campo de lo “posible” del mañana.⁵⁷

La prospectiva, además de ser un medio para diseñar el futuro, aporta elementos para el proceso de planeación y toma de decisiones al enriquecer el marco contextual ya que identifica fortalezas y amenazas para alcanzar las situaciones futuras deseadas de tal manera que permite determinar políticas y acciones alternativas, aumentando así el marco de posibilidades.

Algunos de los propósitos de la prospectiva según Miklos y Tello(1998), son:

- a) Generar visiones alternativas de futuros deseados.
- b) Proporcionar impulsos para la acción
- c) Promover información relevante bajo un enfoque de largo alcance.
- d) Hacer explícitos escenarios alternativos de futuros posibles.
- e) Establecer valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro posible.

Es necesario destacar, que la prospectiva mantiene un amplio horizonte temporal, su imaginario son los eventos y situaciones a largo plazo por lo que es inherente a este enfoque la flexibilidad ya que al concebir una visión de largo plazo permite la elección de futuros alternativos. Es muy importante, distinguir la prospectiva de la utopía, partimos de que la primera puede emplear elementos de la segunda para lo que Merello llama “remontar el vuelo imaginativo”⁵⁸, sin embargo este

⁵⁵ Según Sachs, existen autores que emplean diversos términos sobre la base de la prospectiva.

Jantsh, por ejemplo, usa el término “forecasting” con un sentido muy próximo al de prospectiva

⁵⁶ Se emplea futurable para designar el futuro deseable y futurible como futuro posible. Ídem.

⁵⁷ Godet, Michel, The crisis in forecasting and emergence of the prospective approach, Pergamon Press, USA, 1979, p.25. En Miklos y Tello. Planeación prospectiva. P56

⁵⁸ Merello, Agustín. Prospectiva, teoría y práctica . 1977

enriquecimiento del futuro con elementos de la utopía se acompaña de articulaciones de esfuerzos concretos para transformar la realidad. Esto es, Más que adivinar o diseñar el futuro, la prospectiva es praxis⁵⁹ para la construcción del futuro.

En este enfoque, los elementos cualitativos son determinantes ya que representan cualidades intrínsecas de los elementos que determinan la realidad, sin embargo, esto no elimina la importancia de los elementos cuantificables ni de las técnicas cuantitativas ya que al final de cuentas ambos determinarán los juicios que construyen los actos y determinan los sucesos.

En este sentido, es necesario destacar el enfoque eminentemente participativo de la prospectiva y la disertación de si la planeación prospectiva puede ser un acto de investigación acción ya que parte de la necesidad de encontrar una visión compartida de futuro conformada en un colectivo que toma decisiones de manera consciente de los efectos de sus acciones sobre la realidad en su conjunto. Otro elemento importante de la prospectiva son las relaciones dinámicas que conllevan a la evolución, al cambio y a la continua refutación de los sistemas sociales, pasando de un pensamiento simple en la problematización de la realidad, a un pensamiento complejo.

Para finalizar, El futuro puede ser un patrimonio de la humanidad, cuando el ejercicio de la libertad en el presente no solo es responsable, sino comprometido con el devenir. Masse, representante destacado del movimiento prospectivo expresa:

“El presente introduce una discontinuidad esencial en la marcha del tiempo. El pasado es único, el futuro es múltiple. El pasado pertenece a la memoria, el futuro a la imaginación y la voluntad. El futuro contiene algo de lo desconocible, que lo hace fundamentalmente diferente”⁶⁰

⁵⁹ Transcripción de la palabra griega que significa acción. Según Engels, en el contexto del materialismo dialéctico, es la reacción del hombre a las condiciones materiales de su existencia, concibiéndose como sujeto de transformación.

⁶⁰ Masse, Pierre. *Le plan ou panti-hazard* (Gallimard, París, 1965). En Miklos y Tello. *Op.Cit*

La prospectiva como elemento clave de la planeación. Entendiendo a la planeación como la “toma anticipada de decisiones”⁶¹ nos lleva a inferir que toda decisión de planeación se lleva a cabo considerando al futuro como referente, adelantándose a sus efectos o consecuencias, o haciendo lo posible para conseguir lo deseado. En este sentido, planear es elegir, definir opciones frente al futuro⁶², pero también significa proveer los medios necesarios para alcanzarlo⁶³. Planear es entonces, trazar concientemente un camino desde el presente hacia el futuro.

Ackoff indica que la toma de decisiones, en el marco de la planeación exige las siguientes condiciones:

- a) La planeación es necesaria cuando el hecho futuro que deseamos implica un conjunto de decisiones interdependientes (sistema de decisiones).
- b) La planeación es algo que se lleva a cabo antes de efectuar una acción (toma anticipada de decisiones).
- c) La planeación es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o más futuros deseados y que no es muy probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto (prospectiva y acción)

Es entonces la planeación un instrumento que permite la consecución o negación de determinado estado futuro, de tal forma que el futuro es resultado de decisiones presentes. El papel de la prospectiva⁶⁴ en este proceso, es el de construir de manera ordenada y reflexiva imágenes de futuro deseables insertándose -como condición indispensable- en el proceso de toma de decisiones, ya que proporciona al tomador de decisiones una visión del anhelo colectivo convertido en futuro deseable, así como diversos aspectos normativos y escenarios que se presentan como opciones de futuro factible.

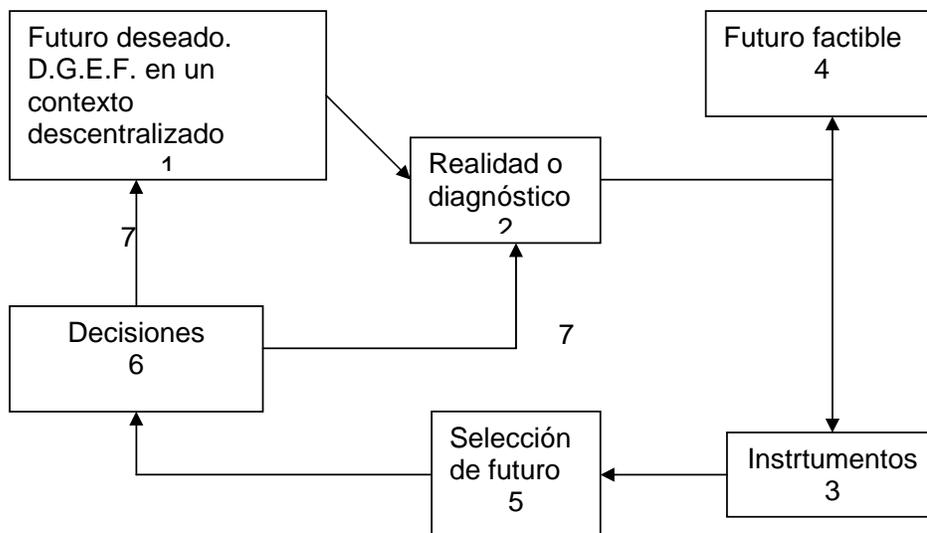
⁶¹ Ackoff, Russell. A concept of corporate planning, Wiley, New York, 1970, p2, En Miklos y Tello. Op Cit

⁶² Hummel, Charles. Education today for the World of tomorrow, UNESCO, París, 1977, P81. En Miklos y Tello. Op Cit.

⁶³ Hummel también expresa que el análisis de los problemas a resolver y la búsqueda de futuros posibles se encuentran estrechamente relacionados, constituyéndose en las premisas de una planeación real.

Paradigma de planeación prospectiva.

Esquema 1. (Prawda.1998)



En el esquema uno, en el módulo 1 se explicita el diseño de las imágenes del futuro deseado. Esto se lleva a cabo con el apoyo de procedimientos y técnicas. En ellas, la participación de los involucrados y no solo de expertos en la materia, tiene primordial importancia. Partiendo de esta construcción, se elabora el modelo de representación de la realidad (módulo 2) con el fin de clarificar la distancia existente entre uno y otro. Para ello se analizan los medios o

⁶⁴ El concepto de planeación prospectiva se elaboró por autores franceses en el contexto de reconstrucción de la posguerra para alentar el desarrollo del país.

instrumentos de que se dispone (módulo 3), para poder transformar esa realidad y alcanzar el futuro.

Al conocer y valorar estos instrumentos se producen escenarios de futuros factibles (módulo 4), con estos y los futuros, los participantes ya están en posibilidades de seleccionar la imagen del futuro a lograr (módulo 5) y tomar decisiones respecto a como alcanzarlo. Estas decisiones guían las intervenciones durante el curso de los acontecimientos presentes.

La planeación prospectiva es una actividad continua que se encuentra en proceso de adaptación constante, por ello, con las líneas 7 se señala el impacto de las decisiones en la realidad y en el futuro.

5.3 EL PAPEL DE LA PROSPECTIVA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA D.G.E.F.

Mirar hacia delante o imaginar el futuro puede constituirse en una simple reflexión o ejercicio mental atractivo, pero para que sea efectivamente prospectiva, se debe insertar necesariamente en un proceso de toma de decisiones. Así, la prospectiva se concibe como un insumo básico para la planeación del proceso de descentralización que apoye a la consecución de los siguientes objetivos:

- Construir escenarios que consideren la visión del futuro de la D.G.E.F en un contexto descentralizado, partiendo de una percepción dinámica de la realidad y la prefiguración de alternativas viables.
- Aportar elementos estratégicos a los procesos de planeación y apoyo en la toma de decisiones en el proceso de descentralización de la D.G.E.F. que permitan una mejora en la gestión institucional.
- Impulsar la planeación abierta y creativa de la D.G.E.F. fundamentada en una visión compartida de futuro.
- Proporcionar el impulso requerido para transformar la potencialidad del proceso de descentralización en capacidad generadora de calidad institucional.

-Aportar una guía conceptual conductora del estudio de aquellos aspectos relevantes de la realidad, que permita enfrentar con eficacia y eficiencia la complejidad del contexto actual.

5.4 LA IMPORTANCIA DEL FUTURO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.

5.4.1 Aspectos Conceptuales.

a) Interés por el Estudio del Futuro

Desde la antigüedad, el hombre ha tratado de conocer el futuro. Hoy, la ciencia social trata de estudiarlo. El progreso científico-tecnológico ha permitido un creciente grado de control sobre el medio lo cual no permite adaptarnos o modificar las diferentes alternativas que se presentan, de tal manera que se puede influir sobre el futuro, actuando sobre el presente con intencionalidad en el futuro.

La preocupación del hombre por el futuro, surge no solo de la incertidumbre del logro de sus objetivos, sino también por los objetivos mismos. De esta manera, el presente afecta al futuro del mismo modo como el futuro afectan al presente ya que las decisiones que se toman hoy frente a los objetivos perseguidos afectan tanto el accionar presente como el logro del futuro deseado.

De allí que la importancia del estudio del futuro radique en la comprensión del comportamiento de las variables y la capacidad que puede desarrollar el hombre para adaptarse o modificar una determinada situación.

Hasta hoy, la investigación científica tradicional ha estudiado el pasado para entender el presente y arrojar luz sobre el futuro. Sin embargo, y sobre todo en las últimas décadas, hay quienes plantean que las imágenes del futuro puede dar valiosos antecedentes sobre el presente, y por lo tanto lo afecta. En este sentido el interés por el estudio del futuro radica en la comprensión del ritmo del cambio y de las direcciones de tales cambios, con el objeto de adaptarse cuando no es posible modificarlo, o bien modificarlo cuando existe cierto grado de control sobre él (Martínez et al, 1982).

b) La comunicación grupal para construir el futuro.

El grado de predictibilidad del futuro es una relación inversa del grado de intervención del hombre, definido éste como libertad humana. Dicha libertad es ejercida con mayor grado a niveles individuales y de grupos pequeños. Al analizar la conducta humana de grupos grandes se observa que dicha conducta es más estable y por tanto se hace más predecible.

Los juicios emitidos a nivel individual han demostrado ser ineficientes en términos de resultados que se quieren obtener, especialmente cuando se trata de resolver problemas complejos en condiciones de incertidumbre y con escasa información disponible.

Una forma de subsanar este problema ha sido estructurar un tipo de comunicación grupal que consiste en reunir un número de personas con ciertas características, para que emitan juicios sobre un determinado tema. Estas personas pueden ser expertos en el tema, afectados y/o interesados, de modo tal que por su nivel de información y grado de conocimiento puedan aportar ideas y puntos de vistas diferentes al problema en cuestión. En la discusión de grupo que puede ser estructurada de distintas formas, es posible obtener juicios coherentes y enriquecidos con respecto al problema.

Existen dos formas generales de estructurar una comunicación grupal: método cara a cara y método Delphi. La superioridad de un método con respecto a otro es un problema empírico y va a depender de circunstancias como: tema tratado, tamaño del grupo, distribución geográfica de los expertos, participación de personas con capacidad de influir sobre la opinión de los demás participantes, entre otros.

c) Conciencia Colectiva y el futuro

El resultado que se obtiene con los métodos tradicionales (cara a cara) es la agregación de los juicios individuales y muchas veces predominan los juicios de personas capaces de influir en los demás. En cambio, el producto que se obtiene con el Método Delphi es distinto del juicio individual y de su simple agregación, ya

que más bien es el resultado de una visión colectiva, que surge de la forma en que se ha estructurado la comunicación grupal.

5.5 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN PROSPECTIVA

5.5.1 Clasificación.

Uno de los principales problemas con los que nos enfrentamos, al tratar de abordar una clasificación de técnicas prospectivas estriba en establecer una estructura coherente donde todas las técnicas contempladas queden ordenadas en base a un criterio prefijado sin ningún contrasentido o incongruencia.

Existen en la literatura del estudio de futuros, diversas clasificaciones. Aquí se abordará la que divide las técnicas prospectivas en cualitativas y cuantitativas, entre las que cabe destacar las elaboradas por Spyros Makridakis, Steve Wheelwright y Víctor McGee⁶⁵, y por César Martín-Iñiguez⁶⁶ quienes asimilan lo cuantitativo y cualitativo con objetivo y subjetivo, respectivamente. Es necesario destacar, que dividir las técnicas prospectivas en cuantitativas y cualitativas puede resultar impreciso en algunos casos, como, por ejemplo, el método Delphi, que parte de una información cualitativa que luego se tabula y convierte en cuantitativa, y se analiza como tal.

5.5.2 Técnicas cuantitativas.

Son utilizadas para hacer una predicción cuando hay una asunción de continuidad pasado/presente/futuro(necesaria para plantearse el hecho de predecir); en segundo lugar hay información disponible sobre el presente y, básica y fundamentalmente, sobre el pasado; en tercer y último lugar, cuando esta información está cuantificada en datos numéricos. En este caso, el método, y las técnicas elegidas para realizar la predicción dependen, en mucho, de los datos.

⁶⁵ S.Makridakis, et al., Forecasting; Methods and applications, Ed Wiley 1983

⁶⁶ César Martín Iñiguez. Prospectiva, Ciencia y tecnología, N° 2 (SECAB, Colombia) 1994

Dentro de los métodos cuantitativos se distinguen dos tipos de análisis posibles: el exploratorio(que observa la evolución de la tendencia de una variable en el tiempo) y el causal(que observa la evolución de la tendencia de una variable respecto de otra u otras).

Se puede decir que la característica básica que diferencia un tipo de análisis del otro es que, mientras que el primero(exploratorio) utiliza una sola variable y busca descubrir un modelo de comportamiento de la variable en los datos históricos para extrapolar a partir de él, el segundo (causal) utiliza n variables y basa sus predicciones respecto del comportamiento del futuro de una variable en las relaciones causales que ésta pueda tener con el resto de las variables consideradas. Es decir, el primero basa sus pronósticos respecto de una variable(dependiente) en función del tiempo, que actuaría como variable independiente, mientras que el segundo lo hace en función de otras variables independientes. La utilización de este tipo de análisis es recomendable en función del objetivo último de la predicción, son utilizados para hacer pronósticos sin excesivas complicaciones mientras que los modelos causales –más complejos- son aconsejables para procesos de toma de decisiones en los que convergen una multitud de variables interrelacionadas. Solo mencionaremos algunas de éstas técnicas: análisis de series temporales, extrapolación de tendencias, métodos de suavizado,, media simple, medias móviles, alisado exponencial simple, métodos de descomposición, ajuste de tendencia, medias móviles ponderadas; centrada y móvil, análisis de regresión, entre otras.

5.5.3 Técnicas cualitativas.

Las técnicas cualitativas, tienen un enfoque subjetivo, dado que es el sujeto que investiga la principal fuente de interpretación de la información. Dentro de las técnicas cualitativas existen, entre otras: De análisis exploratorio. En donde se incluyen la técnica de entendiendo a éstos como “hipotéticas secuencias de eventos, construidas con la intención de centrarse en procesos causales y puntos de decisión . Son una respuesta a dos cuestiones básicas: cómo una hipotética situación se

desarrolla en el futuro paso a paso, y cuáles son las alternativas que en cada momento de decisión desvían, facilitan o interrumpen el proceso -escenarios"⁶⁷. Algunos escenarios identificables son: el tendencial que es el más probable, posible, plausible. El escenario de contraste: el opuesto al tendencial, el escenario normativo que es el deseable y el escenario utópico que es el más deseable.

Otra método cualitativo es el análisis normativo en donde se encuentran los árboles de decisión el cual es una forma practica y científica de estructurar, analizar y resolver un problema de toma de decisiones ante una situación de incertidumbre donde no se dispone de muchos datos del pasado sobre los que se

pueda apoyar para predecir la tendencia futura. Combina el análisis gráfico con el de las probabilidades. Otra técnica es el método PATTERN o árboles de relevancia, la cual se viene desarrollando desde los años setenta. Utiliza los conceptos y la metodología de la teoría de los árboles de decisión y su mismo fin: ayudar al sujeto decisor a elegir la mejor estrategia entre una serie de alternativas posibles. Otra técnica cualitativa es la dinámica de sistemas, la cual se centra en las interrelaciones existentes entre los componentes de una organización o un medio, en lugar de observar cada componente de forma aislada Esto propicia un mejor entendimiento de la complejidad de las interrelaciones entre los elementos que componen el sistema lo cual redundo en mejores pronósticos del comportamiento de un sistema. La teoría de catástrofes, la cual asume que la bimodalidad muy a menudo existe en el mundo real; es decir, que el resultado observado puede moverse desde un punto modal hasta otro y que es improbable que la media caiga entre estas dos modas.

Otros son, resaltándolas de manera enunciativa nada más: la analogía histórica, el análisis morfológico, el incasting, y la técnica Delphi, la cual es el sustento metodológico de nuestra propuesta, por lo cual se tratará en un apartado siguiente.

⁶⁷ E.Wienr y H Kahn, the Year 2000, Mac Millan, Ny: 1967. En Enric Bas, Como usar el

5.6 METODOLOGÍA DEL INSTRUMENTO DELPHI

5.6.1 Fundamentos Teóricos de la Técnica Delphi.

Es muy probable, que la técnica delphi sea el método cualitativo más utilizado en anticipación. Fue desarrollado originalmente por la Rand Corporation en los años cincuenta⁶⁸. Es esencialmente un método para obtener una previsión de futuro cuantificada por consenso sobre temas cualitativos con el fin de servir de apoyo para la toma de decisiones.

Esta técnica ha sido tachada por algunos como poco fiable o dudosamente científica⁶⁹ sin embargo resulta idónea para situaciones en las que, por ejemplo, no existen datos históricos (series temporales) o donde cuestiones éticas o morales dominan sobre consideraciones económicas o técnicas; es decir, “donde un problema no permite utilizar técnicas analíticas preciosas –“objetivas”- pero puede beneficiarse de opiniones subjetivas fundamentadas en una base colectiva”⁷⁰

Es entonces, el objetivo del delphi obtener información mediante la búsqueda de un consenso de un grupo de expertos, utilizando un procedimiento sistemático y controlado que elimina los defectos (ruido semántico, presión grupal, pérdida de tiempo, falta de acuerdo) y potencia las posibilidades de la reunión de grupo que permite ofrecer una visión prospectiva coherente: el futuro considerado más probable.

El Método Delphi parte del estudio sistemático de la comunicación grupal, con la finalidad de obtener resultados útiles para generar escenarios futuros. Este método plantea el tópico de que es posible, vía comunicación estructurada, crear un tipo de inteligencia colectiva, intentando incluir expectativas y razonamientos que son parte del proceso humano de motivación y acción.

pensamiento sobre el futuro, Ariel madrid 2004. 109

⁶⁸ J. Martino. Technological Forecasting for decision makin. N.York Elsevier pp. 20-22 En Op. cit Enric Bass p117

⁶⁹ H. Sachman, Delphi Criutique, Massachussets, Lexington Books, 1975. en Enric Bass Opcit p117

⁷⁰ H. Linstone y M Turoff. El Método delphi, Técnica y aplicación Adison-Wesley.1975

El método plantea que el juicio colectivo es distinto al individual porque se asume que un grupo puede responder con más variedad y complementariedad una pregunta o proyección que un individuo, ya que el desempeño mismo de un grupo se unifica por medio de la agregación estadística de los desempeños individuales. En este sentido, el problema fundamental del proceso de investigación consiste en ¿Cómo podemos establecer una escala de percepciones consensuales entre diferentes individuos, es decir, hacer un ranking grupal?.

Arrow ⁷¹ demostró que si uno conoce como un grupo de individuos ordena sus preferencias entre diferentes alternativas, no existe un procedimiento que siempre funcione, por medio del cual, con esa información el grupo como un todo pueda ordenar sus preferencias.

Existen muchos factores intrínsecos con respecto a la comunicación grupal, los cuales pueden ser tratados en la forma sistemática del teorema de Arrow.

Por ejemplo, existe la posibilidad de que un grupo de individuos en un ejercicio, comuniquen sus verdaderos sentimientos e incertidumbres o simplemente simulen sus sentimientos, de tal manera que se originen sesgos grupales.

Martino ⁷² realizó un interesante análisis para ver si los panelistas de un Delphi tienden a tener un sesgo consistentemente optimista o pesimista. Concluyó que los panelistas individualmente tienden a estar sesgados optimista o pesimistamente con moderada consistencia. Sin embargo, el monto del sesgo no es muy grande; un panelista optimista es pesimista en algunas de sus respuestas y viceversa. En otras palabras, cada participante exhibe una desviación estándar que es comparable a su medida.

Por otra parte, se ha comprobado que el grado de deseo de ocurrencia de un evento tiende a sesgar los resultados obtenidos en una forma compleja, la cual varía dependiendo de la estimación que se trate.

Un punto importante que vale la pena resaltar, es que los miembros de un grupo o

⁷¹ Arrow, K., (1951), *Social Choice and Individual Values*, John Wiley, New York.

⁷² Martino, J., (1970), *The Optimism/Pessimism Consistency of Delphi Panelist*, *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 2. nº 2. pp. 221-224

los panelistas de un Delphi son sensibles al feedback.⁷³ Scheibe⁷⁴ sugiere que los panelistas son sensibles al feedback proveniente del grupo como un todo. Estos resultados indican que los panelistas están interesados en la opinión de los otros miembros del grupo y dispuestos a moverse hacia el consenso percibido.

La presencia de sesgo sistemático o aquel que surge de las características multidimensionales de la dinámica de grupo, tiene profundas implicancias para el uso de la técnica Delphi y a su vez le imponen enormes desafíos.

5.6.2 Antecedentes históricos de la técnica Delphi.

El nombre Delphi proviene de la Antigua Grecia. Delphos fue la localidad donde estuvo el más famoso santuario panhelénico, centrado en el oráculo de Apolo donde según la leyenda, Apolo manifestaba la voluntad de Zeus a través de una sacerdotisa (la pitonisa) cuyas ambiguas palabras interpretaban los sacerdotes. Este oráculo alcanzó prestigio en los siglos V, VI y VII antes de J.C.

El primer estudio Delphi fue realizado en 1950 por la Rand Corporation para la fuerza aérea de EE.UU. y se le dio el nombre de "Proyecto Delphi". El objetivo de este estudio fue obtener el mayor consenso posible en la opinión de un grupo de expertos por medio de una serie de cuestionados intensivos, a los cuales se les intercalaba una retroalimentación controlada. El propósito de este estudio fue la aplicación de la opinión de expertos a la selección -desde el punto de vista de una planificación de la estrategia soviética- de un sistema industrial norteamericano óptimo y la estimación del número de "bombas A" requeridas para reducir la producción de municiones hasta un cierto monto. Es importante recalcar que los métodos alternativos para manejar este problema involucraban un proceso prácticamente prohibitivo, en términos de costo y de tiempo, de recolección y

⁷³ Se entiende por feedback a la retroacción, realimentación o reacción resultado de un proceso

⁷⁴ Scheibe, M., Skutsch, M., Schofer, J. Experiment in Delphi Methodology, en: The Delphi Method: Techniques and Applications. Massachusetts. 1975

procesamiento de la información. Es así, como las justificaciones originales para este primer estudio Delphi aún son válidas para muchas aplicaciones.

La técnica Delphi se ha convertido en una herramienta fundamental en el área de las proyecciones tecnológicas, incluso en el área de la Administración clásica y operaciones de investigación. Existe una creciente necesidad de incorporar información subjetiva (por ejemplo análisis de riesgo) directamente en la evaluación de los modelos que tratan con problemas complejos que enfrente la sociedad, tales como, medio ambiente, salud, transporte, comunicaciones, economía, sociología, educación y otros.

5.6.3 Definición del método.

Según la definición de Linstone y Turoff , "El Método Delphi es un programa cuidadosamente elaborado, que sigue una secuencia de interrogaciones individuales a través de cuestionarios, de los cuales se obtiene la información que constituirá la retroalimentación para los cuestionarios siguientes"⁷⁵.

En el método Delphi se pueden distinguir cuatro fases:

- a) La primera fase se caracteriza por la exploración del tema en discusión. Cada individuo contribuye con la información adicional que considera pertinente.
- b) La segunda fase comprende el proceso en el cual el grupo logra una comprensión del tema. Salen a la luz los acuerdos y desacuerdos que existen entre los participantes con respecto al tema.
- c) La tercera fase explora los desacuerdos, se extraen las razones de las diferencias y se hace una evaluación de ellas.
- d) La cuarta fase es la evaluación final. Esto ocurre cuando toda la Información previamente reunida ha sido analizada y los resultados obtenidos han sido enviados como retroalimentación para nuevas consideraciones.

Como una forma de superar los problemas que surgen en los encuentros cara a cara, una de las características del método Delphi es el anonimato de los distintos

⁷⁵ Op.cit.

miembros del grupo y la absoluta reserva sobre las respuestas individuales; Esto está garantizado por la forma que se evalúan los cuestionarios, ya que se considera el conjunto de las respuestas de los participantes (incluyendo las minorías) en los resultados del ejercicio.

La evaluación de los cuestionarios se realiza de modo tal, que sus resultados puedan incorporarse como información, adicional a las preguntas de los cuestionarios siguientes (feedback). Esto le permite a los participantes del ejercicio Delphi poder revisar sus planteamientos, a la luz de la nueva información que se les está entregando.

En un ejercicio Delphi participan dos grupos diferentes, el grupo monitor, que es el encargado del diseño del ejercicio en todas sus fases, y los penalistas, los cuales responden las preguntas confeccionadas por el grupo monitor. Si bien, las respuestas y parte de la información es obtenida del panel, el uso que de ella se haga, ya sea en proyecciones o diseño de política, es de exclusiva responsabilidad del grupo monitor.

Este método es apropiado para el estudio de temas en los cuales la información, tanto del pasado como del futuro no se encuentra disponible en forma sistemática y refinada; cuando esto ocurre, el método Delphi permite obtener dicha información y hacer uso de ella en forma más rápida y eficiente que los métodos tradicionales.

5.6. 4 Técnica Delphi como parte de los métodos generales de prospectiva.

Las organizaciones sociales enfrentan en la actualidad el reto de operar con calidad, entiendo a esta como la acción institucional eficaz, eficiente, relevante y equitativa que responda a las expectativas de la sociedad.

Para cumplir este reto, se debe realizar un plan estratégico en el que se refleja cuáles son las políticas y acciones que deben seguir manteniéndose, cuáles deben implantarse y qué modificaciones debe sufrir la institución para lograr sus objetivos presentes y futuros.

Para lograr que este propósito se logre, la institución debe conocer las expectativas y deseos de los miembros de la institución. Así como identificar cuáles son los peligros que la amenazan, cuáles son las necesidades más apremiantes a resolver, cuáles las oportunidades que aparecen (utilización de nuevas tecnologías, evolución que va a sufrir este entorno en el futuro, cambios políticos, etc.) Así como determinar cual es la visión de la institución en un futuro para determinar acciones presentes.

Para ello, los métodos de prospectiva estudian el futuro en lo que se refiere a la evolución de los factores del entorno tecnológico, socioeconómico y sociopolítico y las interacciones entre estos factores. De esta manera la institución podrá desarrollar planes estratégicos con la intención de conseguir los objetivos a largo plazo.

Dentro de los métodos generales de prospectiva se pueden destacar los siguientes:

- a) Métodos de expertos: Se basan en la consulta a personas que tienen grandes conocimientos sobre el entorno en el que la organización desarrolla su labor o que están directamente relacionados con la actividad a explorar. Estas personas exponen sus ideas y finalmente se redacta un informe en el que se indican cuáles son, en su opinión, las posibles alternativas que se tendrán en el futuro.
- b) Métodos extrapolativos: En este método se proyectan hacia el futuro los datos de evolución que se tienen del pasado. Para ello se recopila la información histórica disponible y se buscan posibles tendencias o ciclos evolutivos. Estos nos darán los posibles entornos futuros.
- c) Métodos de correlación: En éstos se intenta ver qué factores están implicados en un desarrollo y en qué grado influyen. Teniendo esto presente se determina cuál es la posible línea evolutiva que van a seguir todos estos factores.

En el caso de la presente investigación, se aplicará el método de expertos.

- El Método de expertos y la metodología delphi

Dentro de los métodos generales de prospectiva cabe destacar aquellos que se basan en la consulta de las personas que tienen conocimiento profundo sobre la materia, los cuales reciben la denominación de expertos.

Los métodos de expertos utilizan como fuente de información un grupo de personas que tienen un conocimiento elevado de la materia que se va a tratar o que están íntimamente ligados al objeto de estudio. Estos métodos se emplean cuando se da alguna de las siguientes condiciones:

-No existen datos históricos con los que trabajar. Un caso típico de esta situación es la previsión de implantación de nuevas tecnologías.

-El impacto de los factores externos tiene más influencia en la evolución institucional que el de los internos.

- Aparición de una legislación favorable o desfavorable, cambios políticos o situacionales, consideraciones éticas o morales que dominan sobre las económicas y tecnológicas.

Los métodos de expertos tienen las siguientes ventajas:

-La información disponible está siempre más contrastada que aquella de la que dispone el participante mejor preparado, es decir, que la del experto más especializado en el tema. Esta afirmación se basa en la idea de que varias cabezas son mejor que una, acompañado este hecho, al del beneficio de la triangulación de opiniones.

-El número de factores que es considerado por un grupo es mayor que el que podría ser tenido en cuenta por una sola persona. Cada experto podrá aportar a la discusión general la idea que tiene sobre el tema debatido desde su área de conocimiento.

Sin embargo, estos métodos también presentan inconvenientes, como son:

-La desinformación que presenta el grupo, tan grande como la que presenta cada individuo aislado. Se supone que la falta de información de unos participantes es solventada con la que aportan otros, aunque no se puede asegurar que esto suceda.

-La presión social que el grupo ejerce sobre sus participantes puede provocar acuerdos con la mayoría, aunque la opinión de ésta sea errónea. Así, un experto puede renunciar a la defensa de su opinión ante la persistencia del grupo en rechazarla.

-El grupo hace de su supervivencia un fin. Esto provoca que se tienda a conseguir un acuerdo en lugar de producir una buena previsión.

-En estos grupos, en la mayoría de los casos, el argumento que triunfa es el más citado, en lugar de ser el más válido.

-Estos grupos son vulnerables a la posición y personalidad de algunos de los individuos. Una persona con dotes de comunicador puede convencer al resto de individuos, aunque su opinión no sea la más acertada. Esta situación se puede dar también cuando uno de los expertos ocupa un alto cargo en la organización, ya que sus subordinados no le rebatirán sus argumentos con fuerza.

Puede existir un sesgo común a todos los participantes en función de su procedencia o su cultura. Este problema se pretende evitar con una correcta elección de los participantes y guardando el anonimato de quien vierte la opinión.

El método de expertos ideal es aquel que extrae los beneficios de la interacción directa y elimina sus inconvenientes. Esta intenta ser la filosofía de la metodología Delphi.

5.6.5 Características del método

El método Delphi pretende extraer y maximizar las ventajas que presentan los métodos basados en grupos de expertos y minimizar sus inconvenientes. Para ello se aprovecha la sinergia del debate en el grupo y se eliminan las interacciones sociales indeseables que existen dentro de todo grupo. De esta forma se espera obtener un consenso lo más fiable posible del grupo de expertos. Según la definición de Linstone y Turoff "El Delphi puede ser caracterizado como un método

para estructurar el proceso de comunicación grupal, de modo que ésta sea efectiva para permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar con problemas complejos"⁷⁶.

Esta definición nos indica que este método permite estructurar un proceso comunicacional resaltando que existen pocas áreas del quehacer humano que no sean candidatas para la aplicación del Delphi. Aunque algunos autores definen al método Delphi como un método de proyección, dado su uso significativo en esa área, existe una gran variedad de áreas de aplicación.

Entre las áreas ya desarrolladas están:

- Examen de la significación de eventos históricos.
- Evaluación de posibles asignaciones de presupuesto.
- Exploración de las opciones de planeación regionales y urbanas.
- Delineación de las ventajas y desventajas asociados con opciones potenciales de política.
- Desarrollo de relaciones causales en fenómenos complejos, tanto económicos como sociales.
- Exposición de prioridades de valores personales y metas sociales.

En esta técnica, no es la aplicación en sí misma lo que determina cuán apropiado es utilizar el método Delphi, sino las circunstancias particulares en que se ve envuelto el proceso de comunicación del grupo. Sahal y Yee sostienen que "la base de la metodología Delphi surge del reconocimiento de la superioridad del juicio de grupo sobre el juicio individual".⁷⁷ Como resultado de esto se puede observar el crecimiento del conocimiento de un grupo de individuos al estructurar un proceso de comunicación humana en problemas particulares.

Las características fundamentales del método delphi son:

⁷⁶ Linstone, A., and Turoff, M., ed., (1975), *The Delphi Method: Technique and Applications*. Massachusetts. En MARTINEZ, C., SOTO, E., WINTER, J., (1982). *Manual Delphi*, Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. p 23.

⁷⁷ SAHAL, D. and YEE, K., (1975), *Delphi: An Investigation from a bayesian viewpoint*, *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 7. n° 2. pp. 165-178. En MARTINEZ, C., SOTO, E., WINTER, J., (1982). *Manual Delphi*, Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. p 23.

- a. Anonimato: Durante un Delphi, ningún experto conoce la identidad de los otros que componen el grupo de debate. Esto tiene una serie de aspectos positivos:

-Impide la posibilidad de que un miembro del grupo sea influenciado por la reputación de otro de los miembros o por el peso que supone oponerse a la mayoría. La única influencia posible es la de la congruencia de los argumentos.

- b. Permite que un miembro pueda cambiar sus opiniones sin que eso suponga una pérdida de imagen.

-El experto puede defender sus argumentos con la tranquilidad que da saber que en caso de que sean erróneos, su equivocación no va a ser conocida por los otros expertos.

-Interacción y retroalimentación controlada: La iteración se consigue al presentar varias veces el mismo cuestionario. Como, además, se van presentando los resultados obtenidos con los cuestionarios anteriores, se consigue que los expertos vayan conociendo los distintos puntos de vista y puedan ir modificando su opinión si los argumentos presentados les parecen más apropiados que los suyos.

- c. Respuesta del grupo en forma estadística: La información que se presenta a los expertos no es sólo el punto de vista de la mayoría, sino que se presentan todas las opiniones indicando el grado de acuerdo que se ha obtenido.

En la realización de un Delphi aparece una terminología específica:

- Circulación

-Es cada uno de los sucesivos cuestionarios que se presenta al grupo de expertos.

- Cuestionario

-El cuestionario es el documento que se envía a los expertos. No es sólo un documento que contiene una lista de preguntas, sino que es el documento con el

que se consigue que los expertos interactúen, ya que en él se presentarán los resultados de anteriores circulaciones.

- Panel

-Es el conjunto de expertos que toma parte en el Delphi.

- Moderador

-Es la persona responsable de recoger las respuestas del panel y preparar los cuestionarios.

- Fases

Antes de iniciar un Delphi se realizan una serie de tareas previas, como son:

Delimitar el contexto y el horizonte temporal en el que se desea realizar la previsión sobre el tema en estudio.

Seleccionar el panel de expertos y conseguir su compromiso de colaboración. Las personas que sean elegidas no sólo deben ser grandes conocedores del tema sobre el que se realiza el estudio, sino que deben presentar una pluralidad en sus planteamientos. Esta pluralidad debe evitar la aparición de sesgos en la información disponible en el panel.

Explicar a los expertos en qué consiste el método. Con esto se pretende conseguir la obtención de previsiones fiables, pues los expertos van a conocer en todo momento cuál es el objetivo de la cada una de los procesos que requiere la metodología.

En un Delphi clásico se pueden distinguir cuatro circulaciones o fases:

-Primera circulación

El primer cuestionario es desestructurado, no existe un guión prefijado, sino que se pide a los expertos que establezcan cuáles son los eventos y tendencias más importantes que van a suceder en el futuro referentes al área en estudio.

Cuando los cuestionarios son devueltos, éste realiza una labor de síntesis y selección, obteniéndose un conjunto manejable de eventos, en el que cada uno está definido de la forma más clara posible. Este conjunto formará el cuestionario de la segunda circulación.

-Segunda circulación

Los expertos reciben el cuestionario y se les pregunta por la fecha de ocurrencia, o características cualitativas de los sucesos. Una vez contestados, los cuestionarios son devueltos al moderador, que realiza un análisis cualitativo de las previsiones de cada evento. Y a la vez, desarrolla un análisis cuantitativo que se centra en el cálculo de la mediana (índice en que hay un 50% de expertos que coincidan con una expectativa), el primer cuartil o cuartil inferior (en el que se produce lo mismo para el 25% de los expertos) y tercer cuartil o cuartil superior (para el 75%).

El moderador confecciona el cuestionario de la tercera circulación que comprende la lista de eventos y los estadísticos calculados para cada evento.

-Tercer circulación

Los expertos reciben el tercer cuestionario y se les solicita que realicen nuevas previsiones. Si se reafirman en su previsión anterior y ésta queda fuera de los márgenes entre los cuartiles inferior y superior, deben dar una explicación del motivo por el que creen que su previsión o expectativa son correctas y la del resto del panel no. Estos argumentos realimentarán al panel en la siguiente circulación. Al ser estos comentarios anónimos, los expertos pueden expresarse con total libertad, no estando sometidos a los problemas que aparecen en las reuniones cara a cara.

Cuando el moderador recibe las respuestas, realiza de nuevo el análisis estadístico y cualitativo y, además, organiza los argumentos dados por los expertos cuyas previsiones se salen de los márgenes intercuartiles. El cuestionario de la cuarta circulación va a contener el análisis estadístico y cualitativo que resume los argumentos.

-Cuarta fase.

Se analizan las opiniones de los expertos identificando consensos y disensos. Se hace un análisis y sintetiza los argumentos utilizados por los expertos para terminar con conclusiones presentando los resultados al grupo.

Teóricamente, con esto termina el Delphi, quedando tan sólo la elaboración de un informe en el que se indican las fechas calculadas, las acciones, políticas y necesidades institucionales, acciones a seguir y visión colectiva de futuro,

partiendo del análisis de las respuestas de los expertos. Sin embargo, si no se llega a un consenso, existiendo posturas muy distantes, el moderador debe confrontar los distintos argumentos para averiguar si se ha cometido algún error en el proceso o interpretar cualitativamente el disenso.

6. El Método Delphi como instrumento para realizar un estudio prospectivo en la D.G.E.F., en el marco de la descentralización.

En el Método Delphi que se va a desarrollar para realizar el estudio prospectivo de la D.G.E.F., se han considerado algunas variantes.

1.-se entenderán como expertos a un núcleo de actores que tienen relación directa con la vida de la institución y con las expectativas de la misma.

Características:

La explicación del método se hace en paginas informativas, antes de iniciar el proceso.

La primera circulación se realiza con una técnica de aproximación prospectiva.

Los argumentos que aporten los expertos para defender sus opiniones van a ser procesadas por el moderador y se incluirán en la segunda ronda. De esta manera se consigue que el intercambio de opiniones se parezca más al de una reunión cara a cara, manteniéndose el anonimato. El debate que se va a generar la segunda circulación va a producir que las opiniones que sean contrastantes o de consenso se identifiquen y se expongan como eje principal de análisis en la tercera ronda.

La tercera circulación recogerá la sistematización de las perspectivas del panel de los consensos y las divergencias resaltando la importancia de un esfuerzo de construcción colectiva del futuro deseado de la institución, recopilará las coincidencias y principales divergencias resaltando los principales argumentos y terminará solicitando conclusiones.

En la cuarta fase el grupo técnico rescatará las conclusiones y las dará a conocer a los expertos. Es un propósito fundamental que la explicación del método,

cuestionarios, circulaciones y resultados se implementen en un proceso rápido para evitar que los expertos puedan abandonar el ejercicio.

5.6.6 Etapas de la metodología delphi.

1.-Etapa Exploratoria

a)Definición de objetivos:

El propósito fundamental de la aplicación de la técnica delphi es proporcionar información cualitativa sobre las 4 etapas de la metodología de investigación prospectiva.

b)Metodología de la investigación.

La investigación, se fundamenta en la metodología prospectiva, la cual puede caracterizarse por la presencia de cuatro etapas que se encuentran en constante interacción. (Ver cuadro 3)

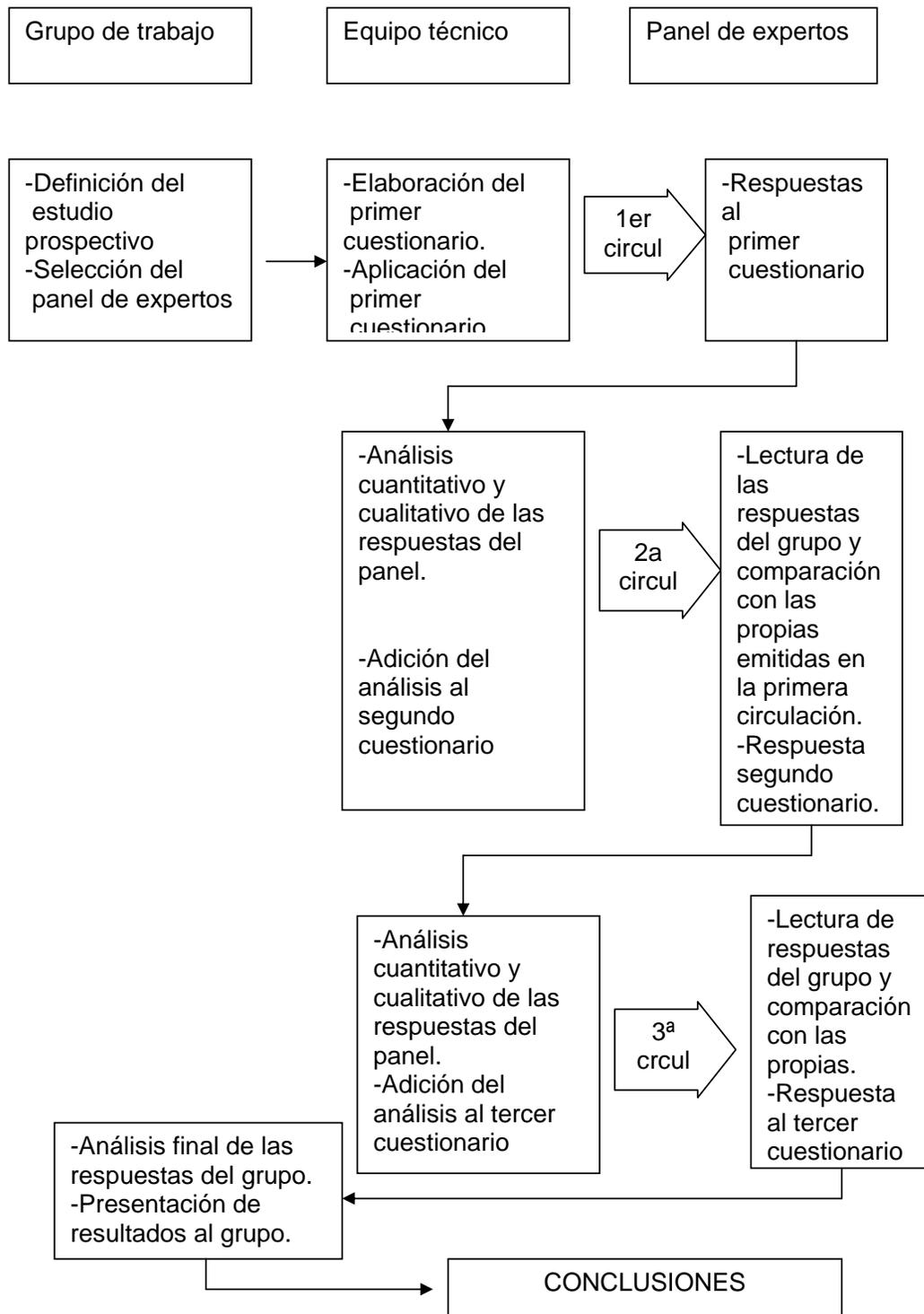
1.Normativa

2.Definicional

3.De confrontación

4.De determinación estratégica y factibilidad

(CUADRO 3) METODOLOGÍA DELPHI



(Cuadro 4)

Metodología prospectiva e instrumentos y técnicas para la planeación.

FASES	ORIENTACIÓN	RESULTADO	INSTRUMENTO
1.NORMATIVA	¿cuál es el futuro que deseamos de la D.G.E.F. en el contexto descentralizado?	Futuro deseable (Valores y utopías)	1.1 Ejercicio de aproximación prospectiva en técnica delphi
	¿Cómo puede ser ese futuro?	Futuro lógico (tendencias, proyecciones de referencia)	1.2 Técnica delphi.
2.DEFINICIONAL	¿Cómo es el presente de la D.G.E.F. en el contexto descentralizado?	Modelo de la realidad	2.1 Técnica Delphi
	¿Cuáles son sus propiedades relevantes e interacción	Tendencias	2.2 Técnica Delphi
3.CONFRONTACIÓN	¿Qué distancia existe entre el futuro y la realidad?	Convergencia ideal-realidad. Marco general de desarrollo	3.1 Técnica Delphi
4.FASE DE DETERMINACIÓN ESTRATÉGICA Y FACTIBILIDAD	¿Cómo ir construyendo el futuro? ¿Cuáles son las vías para acercarse progresivamente al futuro?	Estrategias futuras generadoras y adaptativas de aproximación	4.1 imágenes alternativas En técnica Delphi

(Cuadro 5) PROCEDIMIENTO GENERAL

VARIABLE	INDICADOR	METODOS	INSTRUMENTOS	FUENTES. (Expertos)
PLANEACIÓN PROSPECTIVA	-Visión de futuro deseable Futuro lógico Modelo de realidad Acciones presentes para construir futuro	Prospectiva Prospectiva	Técnica delphi	1. Lic. Gabriel Flores Alamo 2. Profra Martha B. Haro Bañuelos 3. Lic. Alejandro González Medellín 4. Mtra I Dora Lucio Leonel 5. Lic. Juan Alvarez Retana 6. Profr. Ricardo Sánchez 7. Jose Luis Cervantes 8. Prof Rubén Cruz 9. Arturo Calderón de la Barca 10. Miguel Angel Jiménez Fuentes 11. Profr. Arturo Ramírez Blancarte 12. Profr. Atzumi Guerrero Díaz 13. Dr Leopoldo Pérez Sánchez 14. Mtro Roberto Cano Hernández
DESCENTRALIZACIÓN. -Federalización	-Desconcentración.	prospectiva	- Prospectiva Técnica delphi	
CALIDAD	-EFICACIA -EFICIENCIA -EQUIDAD -RELEVANCIA	-PROSPECTIVA	Técnica delphi	

5.6.7 Procedimiento del método Delphi.

- Proporcionar a los expertos información inicial sobre el estudio y la finalidad que persigue..
- Definir los criterios de selección de los panelistas; Determinar su número y composición.
- Elaborar un programa lo más detallado posible del tiempo que se requerirá para la realización del ejercicio, estimando la duración de cada una de las etapas.
- Diseño de los cuestionarios, lo que Implica un estudio detallado de la forma de presentar la información, extensión del cuestionario, largo de las preguntas, tipo de preguntas, etc.
- Diseño de métodos de tabulación y evaluación de la Información obtenida a través de los cuestionarios. Esto incluye , cómo que se medirá el consenso y cómo se corregirán los sesgos que presenten las respuestas de los panelistas.
- Distribución y recolección de cuestionarios.

1ª vuelta

2ª vuelta

3ª vuelta

4ª fase. De análisis. Conclusiones y consensos.

- Atender las consultas de los panelistas en caso de dudas que pueden surgir al responder los cuestionarios. (permanente)

5.6.8 El panel

El panel en un ejercicio Delphi lo constituyen individuos elegidos por el grupo monitor, con algún criterio de selección, los cuales se enunciarán más adelante. Este grupo proporciona la información que requiere el grupo monitor para su estudio, la que es obtenida a partir de un sistema de comunicación estructurado en base a cuestionarios, los cuales se elaboran en sucesivas vueltas e incluyen un sistema de retroalimentación.

Para efectuar la selección del panel que participará en un ejercicio Delphi, es preciso definir un Universo de participantes posibles. La definición del universo está íntimamente relacionada con el objetivo del ejercicio y con el tema en estudio.

Cuando se trata de un "Delphi de Política", es deseable incluir una muestra que contemple la inclusión de la más variada gama de sectores sociales, (organización sindical, vecinales, regionales, etc.) Interesados-,sectores con poder de decisión (representantes del gobierno), afectados directa o indirectamente, expertos sobre el tema (académicos, investigadores)'sectores de distintas corrientes ideológicas y de pensamiento (partidos políticos, personeros importantes con tribuna pública, etc.)

1.- Características de los Panelistas

Cualquiera sea el tipo de Delphi que se quiera realizar, los individuos que integren el panel deben poseer ciertas características personales como:

- ser estudiosos de algún tema, o al menos demostrar particular interés por el tema: y
- tener imaginación y creatividad, cualesquiera sean las funciones que realicen y el status social que tengan.

Existen ocasiones en que es recomendable la inclusión de individuos altamente influyentes, ya sea de las esferas de gobierno, de organizaciones sociales (estudiantes, políticas, religiosas, sindicales, etc.), organismos internacionales, prensa entre otros.

2.-Tipos de Panelistas

Es posible clasificar a los panelistas en cinco tipos principales, a saber:

1) Expertos: Son aquellos que poseen un alto grado de conocimientos sobre el tema de estudio, ya sea por que se ha dedicado a la Investigación y estudios de aspectos relacionados con el tema, o bien porque en su experiencia profesional, el tema ha constituido parte importante de su trabajo.

2) Afectados: Son todos aquellos panelistas que están involucrados directa o indirectamente con el tema en estudio.

En el "Delphi de Política", los afectados son aquellos que se pueden beneficiar o perjudicar con el diseño de la política, producto de los resultados de un ejercicio Delphi.

3) Representantes de la instancia decisional: Son todos panelistas que en el ámbito de su actividad social y económica tienen capacidad de tomar decisiones e influir en el curso de acción de determinada variable.

4) Facilitadores: Son aquellas personas que tienen una gran habilidad para organizar, clarificar y estimular, las ideas y el trabajo de grupo. Además ofrecen en muchos casos, puntos de vista generales alternativos sobre la sociedad y cultura.

5) Colaboradores: Son aquellas personas que sí bien no dominan parte del panel como tal, reúnen las características de los panelistas y participan en el ejercicio contestando los cuestionarios a manera de prueba. Estos hacen sugerencias respecto a la calidad de la información contenida en los cuestionarios, la claridad de conceptos y supuestos que hay detrás de cada pregunta, claridad en la

exposición de los ítems, largo del cuestionario, de las preguntas, y tiempo requerido para responder.

6) Criterios de Experticidad.

Básicamente existen 3 criterios para definir la experticidad de un panelista:

- Criterio de evaluación externo.

Son determinados por el grupo monitor y pueden estar basados en:

a) Experiencia: Se refiere al tiempo que el panelista ha dedicado al tema ya sea como investigador, como docente, o en funciones públicas o privadas que tengan relación con el tema.

b) Exactitud en otras proyecciones.

c) Publicaciones: Es posible determinar el grado de experticidad de acuerdo al número e importancia de trabajos publicados en relación al tema investigado.

d) Participación en Seminarios y Encuentros a nivel nacional internacional que tengan relación con sujeto del estudio Delphi.

e) Juicio de otros panelistas: Consiste en la evaluación que hace cada panelista de cada uno de los demás integrantes del panel.

Uno de los problemas que representa este último criterio es que no se conserva el anonimato de los participantes en el panel. El otro problema es que no se puede asegurar que un panelista puede evaluar correctamente al resto (Brockhoff, 1975).

6) Autoevaluación

Los propios panelistas son los que evalúan su experticidad en un tema. Klaus Brockhoff (1975), utiliza una escala ordinal de 1 a 5 en la cual los números más bajos indican menos grado de experticidad, y los más altos un mayor nivel de experticidad y conocimiento.

Otra forma de que los propios panelistas evalúen su grado de expertisidad, es preguntarles directamente si se consideran muy expertos o poco expertos en el tema en cuestión.

7) Composición del Panel

Los criterios de selección de Panel en un estudio Delphi, estarán en función del estudio particular de que se trate. Así la participación relativa de los tipos de panelistas variará con cada estudio. No obstante al no haber reglas generales para determinar la composición del panel, se pueden anticipar ciertos criterios básicos.

Delphi de Políticas (Scheele, 1975), el criterio de selección de panelistas varía según si:

- a) Las opciones e intereses están claros, pero no los cursos de acción.
- b) Cuando las opciones no están claras, pero si quienes deben actuar.

En el primer caso, los panelistas deben ser preponderantemente los afectados, junto a expertos. Mientras que en el segundo, la mayoría debería ser expertos.

d) Número de Panelistas

El número óptimo de panelistas depende de los siguientes factores:

Tema: Cuando la técnica Déléphi se utiliza en estudios de temas interdisciplinarios, es necesario tener un panel con un número mayor de participantes que en el caso de un tema que abarque una sola disciplina. Esto, debido a que las disciplinas deben estar representadas, en cada uno de los criterios con que se escogen los panelistas. En el caso de temas muy especializados el número de panelistas se ve limitado por la disponibilidad de expertos en dicho tema.

Objetivos del Estudio: El número de panelistas varía, dependiendo del uso que se le quiera dar a los resultados del ejercicio Delphi. en términos de su difusión y de la influencia de dichos resultados puedan tener en la toma de decisiones.

Recursos con que se cuenta: La limitación de recursos, tanto humanos como financieros determinan en algún grado el número de panelistas. Otra restricción al número de panelistas es la disponibilidad de recursos financieros para ofrecer incentivos económicos por la participación de expertos.

e) Estudios de Sesgos del Panel

Como se ha señalado anteriormente, el método Delphi se basa en juicios subjetivos individuales para elaborar un juicio colectivo, sobre el que se apoya el grupo monitor para producir los resultados del estudio. En este juicio colectivo se reflejan los sesgos individuales de los panelistas.

Para que el juicio colectivo sea de utilidad al ejercicio, éste debe ser lo menos distorsionado posible, por lo que se hace necesario corregir dichas distorsiones o sesgos.

A continuación, se señalan los sesgos que ocurre más comúnmente.

- Sesgo Pesimista - Optimista: Frecuentemente los panelistas tienden a ser pesimistas en el largo plazo y optimistas en el corto plazo. Para el caso de proyecciones, esto significa que, tienden a hacer estimaciones de largo plazo en una fecha' más remota que la real, y viceversa, las estimaciones para el corto plazo, se hacen para fechas anteriores a las que realmente ocurren los eventos.

Este sesgo se ve incrementado por las características personales de algunos individuos, pues hay personas inherentemente optimistas o pesimistas.

Las razones del pesimismo exacerbado en el largo plazo, obedecen a que las personas están demasiado atadas a las experiencias pasadas, de modo que cuando proyectan, lo que hacen es superponer nuevos elementos (datos) a una estructura tradicional. Con esta forma de encarar los problemas del futuro, no se logra visualizar un enfoque nuevo para el logro de soluciones.

Linstone y Turoff (1975). señalan que el optimismo excesivo para las proyecciones de corto plazo, se debe fundamentalmente a que los panelistas tienden a ignorar las interrelaciones de las partes o subsistemas que conforman el todo o sistema. Piensan a menudo que la solución obtenida para cada una de las partes aseguran la solución del todo.

- Sesgo Dogmático: El dogmatismo se caracteriza por la resistencia al cambio. Sin embargo, se ha observado (Mulfawe, et al, 1975) que los individuos más dogmáticos presentan un mayor número de cambios en sus respuestas entre una vuelta y otra que aquellos considerados menos dogmáticos. Además, grupos altamente dogmáticos están menos dispuestos a variar sus respuestas en las que se consideran menos expertos, pero en presencia de alguna 'autoridad' tal como la mediana grupal, grupos altamente dogmáticos exhibirán más cambios que grupos menos dogmáticos.
- Sesgo Político: Los integrantes del panel que en un ejercicio Delphi representan al sector público, tienden generalmente a expresar opiniones, que muchas veces por lealtad política, no revelan la verdadera situación en relación a un determinado tema. En otros casos ocultan información comercial o que en el momento de responder el cuestionario no puede ser divulgada públicamente.

Es importante identificar cada uno de los sesgos señalados, ya que en la medida que los monitores estén conscientes de la existencia de ellos, podrán realizar los ajustes pertinentes en la evaluación de los cuestionarios, de tal modo que la información así procesada pueda ser de utilidad a los fines que se persiguen

f) Estímulo del Panel

Incentivar a los panelistas a participar en un ejercicio Delphi es algo difícil, obtener respuesta de calidad y mantener el interés a través de todo el ejercicio es aún más difícil.

Estímulo a la participación: Puede ocurrir en otras oportunidades que nos interesa la participación de expertos que se muestran reticentes a participar por el tiempo que les demandará y porque esto significará apartarlos de su trabajo habitual. En estos casos sería conveniente remunerar su participación en el panel.

Cuando se trata de estimular la participación de investigadores reticentes a integrar un panel Delphi, se recomienda cuidar que los resultados sean publicados en revistas y publicaciones especializadas en el tema, de modo que el auditorium que tendrá el resultado del ejercicio motive su participación.

Como mantener el interés durante el ejercicio: Para asegurar la participación, es preciso cuidar el estilo, presentación y calidad del material que se entrega a los panelistas en las sucesivas vueltas.

Se recomienda el uso de colores en el diseño del cuestionario, sobre todo cuando se emplean diagramas y gráficos, de modo de hacerlo más atractivo.

Hay que cuidar que el lenguaje no sea monótono extremadamente formal. A veces es conveniente recurrir a un lenguaje emotivo usando extractos de conversaciones amenas que tipifiquen un problema.

Hay que tener siempre presente, que la forma en que se entrega el material refleja el valor que los monitores le asignan al ejercicio.

(Cuadro 6) COMPOSICIÓN DEL PÁNEL

NOMBRE	CARACTERÍSTICA DE EXPERTICIDAD	FOLIO
1. Lic. Gabriel Flores Alamo	Deto de planeación y Evaluación Institucional	001
2. Profra Martha B. Haro Bañuelos.	Subdirección de planeación	003
3. Lic. Alejandro González Medellín	Subdirección de coordinación	005
4. Mtra I Dora Lucio Leonel	Experta en planeación	007
5. Lic. Juan Álvarez Retana	Coordinación Administrativa	008
6. Profr. Ricardo Sánchez	Dto de personal	009
7. José Luis Cervantes	Investigador en E.F.. Jefe de investigación DGEF	011
8. Prof Rubén Cruz.	. Colegio de profesionales de Educación Física.	012
9. Arturo Calderón de la Barca	SNTE	013
10. Miguel Ángel Jiménez Fuentes	Presidente del Colegio de profesionales de la Educación física	018
11. Profr. Arturo Ramírez Blancarte	Colegio de profesionales de Educación Física	019
12. Profr. Atzumi Guerrero Díaz	Profr. Distinguido clase directa	016
13. Dr Leopoldo Pérez Sánchez	Coordinador de proyectos especiales D.G.E.F.	017
14. Mtro Roberto Cano Hernández	Dto de Investigación y actualización D.G.E.F.	018

METODOLOGÍA GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

A. OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.

Escenario prospectivo del proceso de descentralización de la Dirección General de Educación Física y la calidad de su servicio institucional.

Problemática general:

B. ANTECEDENTES

El modelo de federalización de la Educación, en donde de manera central se ejercía la operación del Sistema Educativo Nacional básico resultó ser inoperante para dar respuesta a las necesidades educativas de la sociedad. Es evidente, que el ejercicio de la práctica de la educación física no se ha destacado como eficiente, dentro del Sistema Educativo Nacional.

Si se hace un escrutinio del sector de educación física, se perciben innumerables problemas de tipo pedagógico, administrativo y laboral. Dichos problemas, son resultado de los múltiples factores que generó la federalización tales como la concentración del poder Institucional y Sindical, Un aparato burocrático excesivo y modelos en donde la política y la administración se antepusieron a los propósitos pedagógicos, generado una práctica de educación física que no responde a los propósitos generales de la materia.

Los primeros planteamientos de la necesidad de una descentralización educativa se dan en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado,

En el año de 1992-1993 se inicia en 31 estados el proceso gradual de desconcentración y descentralización, exceptuando al Distrito Federal. Dicho proceso se da en un marco de complejidad en donde actúan factores políticos, económicos, administrativos y pedagógicos, pero por factores de índole político, el D.F. se ve marginado de dicho proceso.

En el año 2004 plantea el gobierno federal al proceso de desconcentración como antecedente de la descentralización de la educación básica y se inician las acciones de la D.G.E.F. para su descentralización.

En este contexto, A partir de enero del 2005 se inicia un proceso de descentralización en la D.G.E.F. el cual puede representar una oportunidad para replantear toda la organización estructural de Institución con la finalidad de optimizar el servicio que ofrece.

C. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.

¿Cuál es el escenario prospectivo de la descentralización de la D.G.E.F. en torno a los aspectos administrativo, técnico pedagógico, laboral, político-sindical y económico, con relación a la calidad de la gestión institucional?

D. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN.

A través de una técnica de investigación prospectiva denominada delphi, algunos miembros de la D.G.E.F. estructurarán una visión prospectiva del proceso de descentralización de la D.G.E.F. Con la finalidad de orientar sus acciones presentes y futuras, con la intención de elevar la calidad del servicio institucional.

E. PROPÓSITO

Que los principales involucrados en la gestión institucional de la D.G.E.F. (denominados en la presente investigación como expertos), realicen un análisis prospectivo del proceso de descentralización de la institución con relación a la calidad del servicio, para que, partiendo de las principales problemáticas, se diseñe mediante la técnica delphi, una visión prospectiva estratégica de la institución, Que oriente su toma de decisiones.

F. HIPÓTESIS

El escenario prospectivo del proceso de descentralización de la D.G.E.F. en el D.F. incluye los aspectos administrativo, técnico pedagógico, laboral, político-sindical y económico, los cuales pueden impactar la calidad del servicio institucional.

G. TRASCENDENCIA DEL PROBLEMA

El proceso de descentralización de la D.G.E.F. es un evento inminente en el sistema educativo del Distrito Federal. Dicho proceso debe atender y basarse fundamentalmente en la misión que tiene la institución de contribuir al desarrollo armónico de los educandos. Este planteamiento, aunque obvio, no es una realidad en el ámbito de la educación física en el D.F. ya que históricamente se ha destacado este sector, por anteponer intereses políticos a los pedagógicos.

Es por ello, que se destaca que el proceso de descentralización debe guiarse de manera planeada jerarquizando objetivos de respuesta a la demanda social ya que si este proceso se hace de manera espontánea, empírica o coyuntural, puede implicar una lucha por el poder, los recursos económicos y el control del gremio como principal objetivo, generando una continuidad de lo que hasta hoy no ha funcionado.

H. MÉTODO.

El instrumento fundamental de la presente investigación es la técnica delphi.

Este instrumento se conformó de un cuestionario que evolucionó durante las tres circulaciones.

En el primer cuestionario, se anexó una carta en la que de manera breve se explica la técnica, el procedimiento y se agradece a los participantes por su colaboración.

Posteriormente se presenta un marco referencial sobre la descentralización de la D.G.E.F. y su relación con la calidad, para encuadrar las preguntas.

Posteriormente, se presentan 16 reactivos y un cuadro mediante los cuales se abordan las fases normativa, definicional, de confrontación y de determinación estratégica y factibilidad, terminando con un espacio para cualquier duda.

El segundo cuestionario contiene una presentación general del procedimiento. En el se presentan los consensos que se dieron en el primer instrumento y se ubican por orden de importancia que confirieron los expertos en sus contestaciones, se pide que en caso de considerarlo necesario se complemente o aclare. Se termina agradeciendo nuevamente la colaboración. De esta forma, el segundo cuestionario servirá para que el panel de expertos conozca las opiniones y los consensos en los que el grupo está de acuerdo y los aspectos en los que no existe un acuerdo.

El tercer cuestionario estuvo constituido básicamente por las mismas preguntas y el orden de los consensos. Destacando a los que diferían del consenso y por que. En el tercer cuestionario, prácticamente se llegó a un acuerdo grupal.

I. INSTRUMENTO

Esta constituido por 2 cuestionarios delphi, uno inicial (Ver anexo 2 , p. 184) y un segundo cuestionario producto del consenso(ver anexo 3, p. 193), el tercer cuestionario prácticamente es el mismo y se presentan las posturas encontradas las cuales posterior a la argumentación entraron en consenso.

El primer instrumento inicia con una carta de presentación en donde se explica de manera general los propósitos del ejercicio, se externa un agradecimiento por la colaboración y se agregan datos generales de quien cuestiona.

El cuestionario se aplicó en la primera circulación a 19 expertos, sin embargo, en la segunda y tercera circulación solamente concluyeron el proceso 13 expertos, los cuales participaron de manera entusiasta y profesional, por lo cual externo mi reconocimiento y gratitud.

El cuestionario fue piloteado y parcialmente analizado en el colegiado del grupo de maestría en educación con campo en planeación educativa de la unidad 096 Norte de U.P.N.

A continuación, se presenta una matriz de congruencia para identificar la finalidad de cada pregunta con relación a los ítems y a la metodología.

CUADRO DE METODOLOGÍA, PROPÓSITO, ÍTEM Y PREGUNTA DEL INSTRUMENTO

FASES	ORIENTACIÓN	ÍTEM	PREGUNTA.
1.NORMATIVA	¿cuál es el futuro que deseamos de la D.G.E.F. en el contexto descentralizado?	Futuro deseable (Valores y utopías)	1.1 ¿Cómo sería un modelo ideal de la D.G.E.F. QUE OFREZCA UN SERVICIO DE CALIDAD EN EL 2006? 1.2 ¿Cómo sería un servicio de calidad institucional en un contexto de total descentralización? En el 2020
	¿Cómo puede ser ese futuro?	Futuro lógico (tendencias, proyecciones de referencia) Futuro catastrófico	1.3 En cuanto a calidad del servicio que ofrece La D.G.E.F. ¿Qué es lo más probable que suceda en el año 2006? 1.4 En cuanto a calidad del servicio institucional que ofrecerá la D.G.E.F. ¿Qué es lo más probable que suceda en el año 2020? 1.5 ¿Qué es lo peor que puede pasar con la D.G.E.F. en cuanto a calidad del servicio, con el proceso de descentralización en el año 2006? 1.6 ¿Qué es lo peor que puede pasar con la D.G.E.F. en cuanto a calidad del servicio en un contexto total de descentralización en el año 2020?

2.DEFINICIONAL	¿Cómo es el presente de la D.G.E.F. en el contexto descentralizado?	Modelo de la realidad	2.1 ¿Cuáles son las principales problemáticas que afectan actualmente a la D.G.E.F. para ofrecer un servicio de calidad en el año 2006?
	¿Cuáles son sus propiedades relevantes e interacción	Tendencias	2.2 ¿cuáles serán las principales problemáticas que enfrentará la D.G.E.F. para ofrecer un servicio de calidad en el año 2020? 2.3 Lo más importante que aporta la D.G.E.F. a la sociedad actualmente es:... 2.4 Para el año 2020 ¿Qué será lo más importante que aporte la D.G.E.F. a la sociedad? 2.5¿Cuáles son los principales aspectos que deben atenderse para que la D.G.E.F. ofrezca un servicio de calidad en el año 2006? 2.6 Para el año 2020 Cuáles son los principales aspectos que deben atenderse para que la D.G.E.F. ofrezca un servicio de calidad. 2.7 cuadro de jerarquización
3.CONFRONTACIÓN	¿Qué distancia existe entre el futuro y la realidad?	Convergencia ideal-realidad. Marco general de desarrollo	3.1 Partiendo del modelo ideal de la D.G.E.F. -Enliste por prioridad los problemas a atender del 2006 al 2010 del 2010 al 2020
4.Fase de determinación estratégica y factibilidad	¿Cómo ir construyendo el futuro? ¿Cuáles son las vías para acercarse progresivamente al futuro?	Estrategias futuras generadoras y adaptativas de aproximación.	4.1 Enliste por prioridad y posibilidad, las acciones inmediatas para lograr la visión ideal futura de la D.G.E.F. que ofrezca una gestión institucional con calidad. Del 2006 al 2010 Del 2010 al 2020 4.2 Proponga de manera breve estrategias para materializar la imagen idónea de la D.G.E.F.(gestión de calidad),a través de mecanismos de planeación y acciones concretas. Del 2006 al 2010 Del 2010 al 2020

J. PROCEDIMIENTO.

La investigación se desarrolla en ocho fases:

Fase I

-Elección del panel de expertos.

Fase II

-Elaboración de instrumento delfos.

Fase III

-Entrevista de sensibilización con los expertos y aplicación del instrumento.

Fase IV

-Se recogieron cuestionarios aplicados, se realizó un análisis cualitativo de las respuestas y se ordenaron los elementos por orden jerárquico de acuerdo al consenso. Se diseñó con este orden, el segundo cuestionario.

Fase V

-Se aplicó el segundo cuestionario, y se reorganizaron los elementos que presentaban disenso.

Fase VI

-Se presentó nuevamente el cuestionario a los expertos

Fase VII

- se consensó nuevamente, manifestando casi en su totalidad un acuerdo

Fase VIII

-Se realizó un análisis de los resultados finales de manera cualitativa. Para el análisis de resultados, se calculó la distribución estadística de las opiniones mediante la "moda", que es la categoría o puntuación que ocurre con mayor frecuencia dentro de las medidas de tendencia central propias para la interpretación de esta técnica.

Se revisó cada pregunta y se cuantificaron las respuestas para sacar una frecuencia.

El orden del consenso final, es el de la frecuencia que manifestaron los expertos en cada cuestionamiento, lo cual es el resultado final.

RESULTADOS Y ANÁLISIS DE DATOS.

El presente ejercicio prospectivo sobre “la descentralización y calidad del servicio de la D.G.E.F.” es el resultado de la aplicación de una técnica cualitativa de planeación denominada delfhi. Esta técnica, quizá es el método cualitativo más utilizado en anticipación. Mediante esta técnica, se construyeron consensos sobre el proceso de descentralización y su relación con la calidad de la gestión institucional, con la finalidad de obtener una previsión cuantificada por el consenso que sirva de apoyo en la toma de decisiones. A continuación, se presenta un análisis cualitativo de los consensos. Los aspectos que se exploraron fueron:

- El administrativo
- El técnico pedagógico
- El laboral
- El político

Todos Ellos, con relación a la calidad del servicio institucional que presta la D.G.E.F. En el D.F. tomando como contexto el proceso de descentralización.

El análisis se realizará bajo el paradigma de la planeación prospectiva que propone Prawda (1998), por tanto, iniciamos con el Futuro deseado para la D.G.E.F.

A. FASE NORMATIVA.

a) LA D.G.E.F. EN EL D.F. Y LA CALIDAD DEL SERVICIO INSTITUCIONAL EN EL AÑO 2020. UN EJERCICIO PROSPECTIVO.

La D.G.E.F. Será una institución con un alto reconocimiento por la calidad de su gestión institucional. En un ambiente de total descentralización, trabajará de manera coordinada con el gobierno del Distrito Federal, quien le delegará facultades de decisión, poder rector e independencia financiera.

Atendiendo a las exigencias de la descentralización en la operación y toma de decisiones, el eje fundamental de la estructura organizacional, serán 16 sectores (uno por cada delegación política), los cuales estarán dotados de recursos humanos, financieros y administrativos suficientes, que tendrán un aprovechamiento racional, eficaz y eficiente, con mecanismos de rendición de cuentas, que a la vez posibiliten dar respuestas en tiempo y forma oportuna a las problemáticas inmediatas y un servicio equitativo y relevante .

La D.G.E.F. se caracterizará por ofrecer un servicio administrativo de calidad certificados bajo normas internacionales (ISO), en donde el profesor encontrará respuestas en tiempo breve a sus problemáticas y necesidades. La D.G.E.F. operará bajo el servicio civil de carrera, lo que permitirá una profesionalización de sus servidores públicos. Toda la gestión institucional (lo pedagógico y administrativo) tendrá un enfoque humanístico centrado en la persona .

En el aspecto técnico pedagógico, la innovación y calidad serán una característica constante en la práctica docente. Para ello, la institución impulsará la investigación científica, la digitalización de los servicios, la implementación de clases pedagógicas de calidad a través de la formación y la actualización del magisterio y la investigación en nuestra disciplina. De esta forma, la D.G.E.F. dará respuesta a las principales demandas de la sociedad.

En el aspecto laboral, la seguridad del empleo y las condiciones generales de trabajo óptimas serán condición fundamental de cualquier miembro de la institución.

En el aspecto político, la organización de la representación sindical gozará de amplia legitimidad y reconocimiento dada la transparencia de su gestión en donde se responderá a las necesidades de los profesores y el interés colectivo, sobre cualquier interés particular.

B. FASE DEFINICIONAL. REALIDAD O DIAGNÓSTICO

La D.G.E.F. Es una institución que actualmente opera con un deficiente estándar en la calidad del servicio. Dicho problema se origina fundamentalmente en la falta de liderazgo de la Dirección General, lo cual produce que los procesos administrativos estén caracterizados por la ineficiencia burocrática y la inequidad en el servicio institucional. Una característica de la D.G.E.F. es su estructura operacional exagerada, la cual no está justificada y representa una carga de aparato burocrático excesivo en donde el dispendio de recursos y presupuesto es evidente, en confrontación con la necesidad de más servicio en las escuelas.

En el aspecto administrativo, la D.G.E.F. se caracteriza por la ineficiencia en su servicio, que se manifiesta en trámites tardados y complicados que muchas veces pasan por procesos ya obsoletos.

Aún, cuando la institución sufrió una transformación en su estructura en el año 2005, no se han reconocido beneficios claros en mejoras de gestión ya que no se han elaborado manuales de funciones y operación de la nueva estructura. Carencia grave que hasta la fecha no se ha resuelto y que origina que existan cargos como el de la Subdirección de deporte escolar sin una definición clara de sus funciones. La planeación que desarrolla la institución es fundamentalmente estratégica con una clara ausencia de prospectiva. En dicha planeación no se ha considerado, en ninguna forma el proceso de descentralización por lo que la D.G.E.F. está a la expectativa de lo que le ordenen. En cuanto a la designación de puestos, el servicio civil de carrera no opera. La asignación de puestos se da por política y no por capacidad y formación. En toda la estructura institucional existe una deficiente cultura de rendición de cuentas y una pobre evaluación institucional. En el aspecto técnico pedagógico, actualmente la D.G.E.F. se caracteriza por la falta de especialistas en los departamentos, en el área técnica, de investigación y actualización debido a que por el retiro voluntario, se desmanteló la estructura. Es urgente establecer una congruencia entre la formación de los estudiantes de la Escuela Superior de Educación Física y el campo de trabajo ya que la formación se hace bajo un enfoque de corporeidad y en el campo de trabajo se sigue con el

programa matriz de integración dinámico. En el campo de la de la investigación en nuestra disciplina, los resultados son pobres; 2 investigaciones institucionales en el año 2005, una sobre obesidad y otra sobre peso y talla. Y por último, no existe un trabajo teórico colegiado que trabaje sobre la conceptualización y nuevos retos de nuestra disciplina.

En el aspecto laboral, las condiciones de trabajo en un margen muy amplio están definidas por la inseguridad, no existe un sistema de promoción escalafonaria confiable, ni un sistema de estímulos eficiente. Existe un gran número de interinos que cubren plazas con temporalidad limitada. Es una realidad que en 5 años no se ha abierto nuevas plazas y el servicio se cubre con las ya existentes. El retiro voluntario desmanteló el sistema de supervisión ya que más de 200 inspectores se retiraron congelándose sus plazas y habilitando a docentes, que a su vez, dejaron grupos sin atención.

El aspecto político está marcado por la incredulidad y la corrupción. Existe la creencia generalizada de que el sindicato es un organismo corrupto que promueve inequitativamente canchales a cambio de apoyos políticos. Los políticos no han abordado una transferencia de la educación con bases claras dentro de un marco jurídico y existe en lo general una gran incertidumbre política.

C. FASE DE CONFRONTACIÓN.

Los expertos consultados, coincidieron que para ofrecer un servicio de calidad en el año 2006 es necesario iniciar una inmediata reestructuración y simplificación administrativa que tenga como finalidad optimizar los procesos con eficacia y eficiencia, combatiendo el burocratismo, también es necesario racionalizar el costo de operación de la D.G.E.F. dado que en el proceso de transferencia de los servicios educativos al gobierno del Distrito Federal, será imposible seguir operando con una estructura tan grande sin presupuesto. Es urgente aplicar el Modelo de Administración Federal M.I.C. (Modelo de Innovación y Calidad) ya que aunque es una propuesta del Gobierno Federal desde el inicio del sexenio, en la D.G.E.F. no se ha implementado.

Con respecto a los sectores de educación física, es necesario implementar la descentralización de funciones y la unificación de sus estructuras, homogeneizando su organización, ya que existen sectores operando con un gran número de maestros que muchas veces no justifican su designación y existen sectores con deficientes recursos. Por último, es inminente que el servicio administrativo de la D.G.E.F. opere dentro del servicio civil de carrera para su profesionalización.

Sin embargo, si no se implementan las anteriores medidas, los expertos coinciden en que la D.G.E.F. seguirá igual, caracterizándose por la falta de recursos, la cancelación de plazas y un presupuesto reducido producido por los retiros voluntarios y la falta de presupuesto dentro del proceso de transferencia de los servicios educativos al Distrito Federal. Por lo tanto, es impostergable que con la impuesta en marcha de la descentralización de la D.G.E.F. al gobierno del Distrito Federal, se inicie un proceso de transformaciones en los aspectos administrativo, político, y técnico pedagógico.

No se puede perder de vista, que hacia el futuro, en el año 2020, si las mega tendencias continúan, una constante será la incertidumbre mundial, sin embargo, dado que las tendencias mundiales de la globalización se orientan a la exigencia de procesos cada vez más con mayores estándares de calidad es muy probable que la calidad de la D.G.E.F. tenga forzosamente que elevarse, a través de ofrecer servicios administrativos basados en normas de calidad internacional producto de una planeación estratégica en donde la institución opere con eficientes sistemas de estímulos y mejoras en la situación laboral. Es indiscutible, que tendrá que existir una cobertura total del servicio. También es indiscutible que si no se emprende esta transformación, la D.G.E.F. esta condenada actualmente, dentro de este proceso de la descentralización a su desaparición.

Dicha Desaparición de la institución puede suceder si no justifica su razón de ser, por lo que puede unificarse la D.G.E.F. con la Dirección General de Educación Básica, puede constituirse en una Coordinación Sectorial o en un Organismo del Deporte como resultado de la falta de presupuesto o de un ejercicio de

presupuesto injustificado, por falta de cohesión e identidad gremial, por ausencia de liderazgo o anteponer intereses políticos y de grupo a los propósitos educativos, teniendo como resultado que se retroceda en estándares de calidad y que se preste atención principalmente a la cobertura del servicio.

Si no se emprende esta transformación gradual dentro del proceso de descentralización, los expertos coinciden que para el año 2020 es probable que la D.G.E.F. Desaparezca, perdiendo el gremio identidad ya que puede suceder que la institución se unifique en un solo organismo de educación adquiriendo menor jerarquía como departamento, oficina, subdirección etc. Originando que estemos por debajo de estándares de calidad internacional por falta de presupuesto, teniendo como resultado que todo siga igual, o incluso, que esté peor.

Los principales problemas que enfrentará la D.G.E.F. y que dificultarán la calidad, según los expertos son: la falta de presupuesto debido al bajo nivel de desarrollo local y federal, una D.G.E.F. alejada de la sociedad, que no tenga relevancia alguna, en relación con la sociedad, por lo tanto, problemáticas sociales, producto de la póstmodernidad como son, las enfermedades degenerativas, el sedentarismo, la obesidad y la mala alimentación tendrán una respuesta efectiva para su solución desde nuestra disciplina.

La D.G.E.F. debe buscar desde su campo disciplinario dar respuesta a los procesos de descomposición social como son las adicciones, el ocio, el tiempo libre y valores de consumo ajenos a la salud integral. Es necesario, por esto, ajustar las estructuras y los procesos en la institución a las características demográficas. Se deben impedir políticas públicas que se emanen como producto de la ignorancia de nuestra disciplina por parte de los tomadores de decisiones, que originen falta de reconocimiento social y profesional, por lo tanto es necesario revertir el bajo nivel de negociación, la carencia de liderazgo y atacar las lagunas jurídicas que originan el proceso de descentralización. Ya que de otro modo, ante la sociedad no se justificará la existencia de la D.G.E.F.

Partiendo de la premisa anterior, los expertos identificaron que la principal razón de ser que justifica a la D.G.E.F. es, contribuir al desarrollo integral y armónico de los alumnos en la educación básica, a través de la educación física, mediante una

diversidad de actividades físicas y deportivas que impulsen el desarrollo de la socialización y los valores mediante la aplicación de los programas y proyectos complementarios de la institución, contribuyendo así, al desarrollo motriz y la salud.

En el futuro, y para el año 2020, los expertos coinciden que la D.G.E.F. propiciará el desarrollo de una cultura física integral, manifestada en un mejor nivel de vida y salud en donde la capacidad motriz sea una constante en la vida cotidiana. Es así como la sociedad conocerá y vivirá los beneficios de la educación física ya que se ofrecerán alternativas a problemas de salud desde nuestra disciplina.

En esta perspectiva, el enfoque de nuestra disciplina será científico, apoyado en la investigación, en los avances tecnológicos y la innovación, producto de la investigación.

D. DETERMINACIÓN ESTRATEGICA Y FACTIBILIDAD.

Una estrategia inmediata, es decir a partir del presente año, es la evaluación a la institución y emprender una reforma estructural.

En el aspecto administrativo simplificando y optimizando los procesos, ampliando horarios y mejorando los sistemas mediante innovación y tecnología.

En el aspecto laboral es imprescindible dar seguridad en el empleo a los miembros de la institución abordando el problema de interinos, plazas congeladas y supervisores habilitados. Para esto, es necesario liberar recursos , optimizando la estructura operativa de manera justificada, no permitiendo por ninguna causa, a ninguna persona que no justifique su nombramiento. También es necesario asumir con responsabilidad y liderazgo el proceso de transición, atendiendo problemas políticos, laborales, administrativos y técnico pedagógicos inmediatamente.

La D.G.E.F deberá atender en el año 2020 los siguientes factores. Debe mantener la rectoría en la planeación, organización y evaluación del servicio de educación física en el D.F., debe atender las principales demandas sociales desde el ámbito de su disciplina, impulsando el desarrollo motriz, los hábitos para la actividad física y el deporte. Debe estructurar planes y programas de acuerdo a las

demandas de la sociedad. Debe existir congruencia entre planes y programas de escuelas formadoras con el contexto de l ejercicio profesional y por último, es indispensable una planta docente suficiente, calificada y bien renumerada, con expectativas reales de desarrollo profesional de acuerdo a su desempeño profesional.

a) PROBLEMAS A ATENDER DEL 2006 AL 2010 PARA LOGRAR LA CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.

A continuación, se presentan los principales problemas a atender, definidos por los expertos en orden prioritario conferido por el grupo consultado.

Partiendo de los consensos de los expertos, en primer lugar se deben atender los problemas administrativos, atacando al burocratismo, que se manifiesta en procesos tardados e ineficientes. Posteriormente debe buscarse la aplicación del modelo de innovación y calidad (M.I.C.)

En segundo lugar, la D.G.E.F. debe encabezar un liderazgo político en el periodo de transición de la descentralización educativa del gobierno federal al gobierno del D.F.

En tercer lugar, se debe asegurar que el presupuesto designado para la operación de la D.G.E.F. no sea insuficiente, por el contrario, se debe partir de la aprobación de la nueva legislación aprobada en la asamblea de representantes del D.F. que exige una clase diaria de educación física para los alumnos de educación básica.

En cuarto lugar, se deben tomar medidas correctivas para atacar a la ineficiente formación en las escuelas formadoras de educadores físicos a través de la actualización y capacitación profesional, introduciendo en nuestro campo adelantos tecnológicos y científicos.

En quinto lugar, se debe atender el problema del programa de educación física, el cual manifiesta rezagos ante las tendencias mundiales al estar vigente por 12 años estando también divorciado de las demandas sociales.

En sexto lugar, los expertos deben atacar la inseguridad laboral, buscando la basificación de plazas interinas, falta de horas en clase directa y basificación de los supervisores habilitados.

En séptimo lugar, para obtener recursos se deben revisar y readecuar las estructuras obsoletas como son las de coordinación deportiva, deben desaparecer un número considerable de comisionados y “aviadores “ y dar prioridad a la clase directa.

En octavo lugar, se debe impulsar la vida sindical efectiva y la rendición de cuentas de esta institución mediante la participación activa de los miembros del gremio sin menoscabo de la autonomía para que se evite la impunidad y el tráfico de influencias.

b) PROBLEMAS A ANTENDER DEL AÑO 2010 AL 2020 PARA LOGRAR LA CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.

Para el año 2020, los expertos confieren al problema técnico pedagógico como el primer problema a atender. En este sentido, la institución debe desarrollar una asimilación de los cambios tecnológicos y científicos relacionados con la especialidad. Para esto, una característica importante será la actitud de gestión de cambio y aprendizaje permanente.

Siendo evidente, los problemas de salud como manifestación cultural de estados de sedentarismo y consumo, será necesario incrementar de manera indispensable a cinco sesiones a la semana de educación física en el nivel de educación básica. Será necesaria una revisión permanente del programa de educación física y deporte de acuerdo a las características culturales y extender el servicio en todos los niveles educativos. El programa, incluirá de manera permanente los adelantos científicos y tecnológicos y las demandas de la sociedad. Es por eso importante establecer un vínculo estrecho entre la D.G.E.F. y la sociedad para evitar la desvinculación de la acción institucional y relación a las demandas sociales.

En el aspecto laboral, deberá eliminarse la inestabilidad como, se buscarán mayores recursos y mejores condiciones de trabajo a través de una permanente acción política institucional en donde a través de la relevancia se destaque la inminencia de invertir en educación y salud. La D.G.E.F. deberá enfrentar el reto de implementar estándares mundiales de normas de calidad en la gestión institucional. Enfrentará así mismo conflictos económicos, laborales y sindicales coordinadamente con el gobierno del D.F. con la finalidad de evitar cualquier inestabilidad política o económica con relación a la institución.

En el aspecto administrativo, los principales problemas a atender serán la permanente reestructuración y evaluación de sus procesos y funciones con relación a su eficacia y eficiencia. El reto será simplificar y optimizar los procesos teniendo como norma la innovación y calidad.

En el aspecto político, el reto será establecer un liderazgo político institucional entre la D.G.E.F. y el S.N.T.E. Buscar mayores recursos económicos a través de la rendición de cuentas y la relevancia social de la institución.

c) ACCIONES A DESARROLLARSE DEL 2010 AL 2020, PARA LOGRAR UN SERVICIO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.

Las presentes estrategias fueron propuestas por el grupo de expertos, se presentan en orden de importancia conferido por el grupo de expertos.

Este grupo coincidió que en el aspecto técnico pedagógico, es necesario desarrollar una educación física de vanguardia, tomando en cuenta los avances tecnológicos y científicos de la especialidad con enfoque humanista. También coincidieron que es urgente, ya que lo demanda la sociedad, el incremento a 5 sesiones de educación física en educación básica. En cuanto al programa, es urgente readecuarlo de acuerdo a las exigencias de la modernidad, y a los cambios e innovaciones en la especialidad. Los expertos destacan que debe existir una mayor vinculación de la D.G.E.F. a la sociedad a través de programas de salud y participación social.

Terminan Indicando que debe buscarse la obligatoriedad en todos los niveles educativos de los programas de educación física.

En el aspecto laboral, es primordial como primer eje de la calidad, lograr la estabilidad laboral del docente, buscando como primer gran paso, la basificación de todos los interinos y logrando que la educación física sea un trabajo con reconocimiento social bien renumerado. Debe buscarse el aumento de recursos y unas mejores condiciones de trabajo y asegurarse de que en lo inmediato, se ajusten los procesos, procedimientos y acción pedagógica, a estándares de calidad mundial.

En el aspecto político, se debe abordar y encabezar de manera decidida el proceso de descentralización y buscar que la D.G.E.F. tenga total independencia en el ejercicio de sus recursos, deben negociarse los conflictos económicos, laborales y sindicales con el Gobierno del Distrito Federal, a través de una consolidación política entre el gobierno y la institución en un ambiente descentralizado.

Es indispensable la práctica de la planeación estratégica y prospectiva en todos los procesos de la D.G.E.F.

d) ESTRATEGIAS A DESARROLLARSE DEL 2006 AL 2010, PARA LOGRAR UN SERVICIO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.

Es indispensable, que para lograr el escenario deseable, se implemente una participación democrática y colegiada de toda la institución.

Es fundamental, que quien se encuentre al frente, defina funciones y procedimientos de operación de cada nombramiento y proyecto. De manera inmediata se debe instrumentar plenamente el modelo de innovación y calidad institucional (M.I.C.) en la D.G.E.F.

Para garantizar la pertenencia de las acciones dentro de la comunidad, se debe convocar a congresos para analizar y hacer propuestas en el proceso de descentralización y transferencia de los servicios educativos al D.F.

Toda la institución debe hacer una evaluación crítica de su operación. Deben establecerse foros de participación para actualizar programa, planes y lineamientos y se debe facilitar la participación sindical para revitalizar y sanear la estructura sindical.

6.4.5 ESTRATEGIAS A DESARROLLARSE DEL 2010 AL 2020, PARA LOGRAR UN SERVICIO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.

Del 2010 al 2020 la principal tarea de la D.G.E.F. será dar respuestas a la sociedad a través de mecanismos de impulso a la investigación e innovación en nuestra disciplina. A través de la permanente evaluación se implementará una estructura institucional de autogestión(plena descentralización) en donde la planeación estratégica y prospectiva para la calidad de la gestión institucional sea el principal eje de acción. La característica constante en la institución será la participación democrática en todos los procesos institucionales con la finalidad de lograr eficacia, eficiencia, equidad y relevancia en la gestión de la D.G.E.F.

Es así, como ver hacia delante, identificar los obstáculos y construir metas deseadas de calidad. Actuado desde este momento, debe ser, la principal acción para consolidar dentro de la sociedad a la D.G.E.F.

A MANERA DE CONCLUSIÓN.

El eje fundamental del presente ejercicio prospectivo, es la postura de que el proceso de descentralización puede ser una oportunidad para mejorar la vida institucional de la D.G.E.F. Debemos entender, que la descentralización administrativa del Estado, y la necesidad de una mayor calidad en la prestación de bienes y servicios, es en este momento una exigencia en el mundo democrático dentro del contexto de la globalización.

Ante las crisis que presenta el capital, la optimización del ejercicio de los recursos públicos, obliga a las instituciones a operar con eficacia y eficiencia, equidad y relevancia.

Es en esta exigencia, que el ejercicio de la planeación juega un papel predominante para ubicar y jerarquizar las demandas sociales para satisfacerlas.

Existe en este contexto un debate que versa entre sí la planeación es un ejercicio técnico o un ejercicio político. Estoy seguro que es un binomio de los dos factores. Planear es abordar técnicamente esa percepción de las necesidades de la sociedad y darle viabilidad estratégica a través de la teoría. Pero también es un activismo constante. Si bien es cierto, que difícilmente quien planea esta embestido de empoderamiento estructural, se debe destacar, que quien planea se permea de un empoderamiento informacional.

Si partimos que la información en la actualidad es un gran poder, se debe destacar que el activismo de quien planea, es un activismo humanista, porque como fin, debe buscar el bien común. Solo entendiendo así la planeación, como la búsqueda del bien común a través de acciones eficientes y razonables podemos hablar de construir un mejor futuro, a través de acciones presentes.

En el D.F. la descentralización a generado un espacio de participación democrática en el ámbito institucional, laboral, político y pedagógico, este proceso, puede significar una oportunidad para construir instituciones con una acción activa y consciente de sus de sus miembros, siempre y cuando se sienten las bases y se abran las oportunidades para incidir de manera colegiada.

En el ámbito educativo, el proceso de descentralización de la educación en el .D.F.. puede representar una oportunidad para establecer una planeación educativa que responda a los problemas actuales, para esto se necesita una participación de los actores directos para que en el marco de la dinámica social, se construya un proyecto educativo regional con perspectiva planetaria que represente una verdadera alternativa de desarrollo local, nacional y mundial.

En el mundo globalizado, mejorar la formación, promover la capacitación permanente, potenciar la investigación, fomentar la innovación, asimilar la nueva tecnología, gestionar el conocimiento, externalizar, deslocalizar, optimizar los procesos económicos potenciar la inteligencia y la destreza emocional y en lo general, potenciar la calidad deben ser parte de los paradigmas de toda institución.

Estas son las metas que la D.G.E.F. debe establecerse para estar en sintonía con los cambios mundiales. Es por eso, que la planeación se constituye en un activismo, ya que de nada sirve proponerse potenciar la formación, asimilar la tecnología, externalizar y deslocalizar actividades, potenciar la calidad, etc., si al intentarlo se produce un colapso general en la Institución. Resaltamos entonces, que la dificultad más importante de todas cuantas debemos sortear como planeadores que construimos prospectivamente, es aumentar nuestra capacidad para afrontar y absorber cambios. Sin un incremento substancial de nuestro talento para asimilar la novedad y cambio, ninguna combinación de técnicas, o metodologías por buenas que sea, va a funcionar.

En la historia reciente, cada época se ha caracterizado por los recursos que le son más cruciales. Si durante la industrialización, las materias primas como el carbón y el acero, fueron recursos cruciales y más tarde, en las sociedades postindustriales, la información y las comunicaciones han jugado un papel capital, hoy, con la aceleración de los cambios, la capacidad de la población para afrontar

y asimilar nuevas situaciones, se está convirtiendo en el recurso capital. Pero a diferencia de los recursos naturales, que son finitos, la capacidad para afrontar cambios se puede cultivar y expandir. Y las sociedades y las instituciones que lo logren dispondrán de una ventaja competitiva enorme con respecto a los demás. La vía del pensamiento prospectivo, en este caso, es una herramienta para problematizar y concebir al mundo cambiante y nuestro actuar en él.

Dentro de este ejercicio de problematización institucional, existe una tendencia denominada gestión de cambio. Las transformaciones económicas registradas sobre todo a partir de 1985 y las nuevas dificultades surgidas como consecuencia de ellas, han estimulado la aparición de un nuevo cuerpo de conocimiento construido alrededor de este concepto. Se trata de un campo interdisciplinario en el que confluyen la sociología, la psicología, la antropología, la economía y también la teoría de sistemas, la Ingeniería institucional y el diseño cultural.

”Su objeto es facilitar los procesos de cambio, de forma que puedan ser realizados de forma más eficiente, con mayor celeridad, con un desgaste emocional menor, reduciendo las mermas de productividad que surgen durante las transiciones, aprovechando mejor las oportunidades de renovación que aparecen en el curso de la transformación, minimizando las secuelas ulteriores y, finalmente, potenciando la capacidad de cambio de la organización, para afrontar los retos siguientes”.⁷⁸

La solución a los problemas que se acumulan en un mundo cada día más acelerado ya no pasa únicamente por dilucidar si conviene hacer esto o aquello, sino que se centra en conseguir llevar a buen fin todo aquello que parece necesario. Y esto último depende de la capacidad para llevar a cabo cambios, con un mínimo de efectos adversos, con rapidez y con eficacia. Por este motivo, el desarrollo de la Gestión del Cambio que impulsa el ejercicio prospectivo aparece como uno de los recursos claves para afrontar el futuro inmediato.

⁷⁸ Citado en http://www.Burcet.net/ingenieria_intangible.htm el 20 de dic. Del 2005.

Si relacionamos a las megatendencias y el cambio de paradigmas, ejes los de la prospectiva. Identificamos, entonces, su carácter innovador, es decir, propone nuevas formas que rompen con paradigmas estándares, para solucionar problemas, que bajo una óptica tradicional, no han sido solucionados.

Destacamos entonces, que el gran reto de los ejercicios de planeación prospectiva, son los cambios de paradigmas organizacionales que parten de la estrategia fundamental de la sensibilización de los individuos que intervienen en los sistemas para que adopten nuevos paradigmas de una manera racional.

No es la Ley, los decretos, la circular o la resolución, los instrumentos que ponen en marcha el proceso de cambio, ya que finalmente son las personas las que los ejecutarán, los sostendrán, los consolidarán o los impedirán.

Para abordar el problema del cambio paradigmático como condición de la planeación prospectiva, retomaremos el trabajo de Scott Jaffe⁷⁹ quien cita a Abraham Maslow en su teoría de la Jerarquía de las necesidades humanas, planteando que los seres humanos somos eternos buscadores de seguridad, y cuando la encontramos nos aferramos a ella.

“Ese algo” a lo que muchas veces se aferran los individuos por seguridad son los paradigmas (del griego patrón o modelo), definidos como estructuras mentales, creencias, modelos, patrones, estereotipos que al asumirse como ciertos, nos resulta fácil adoptarlos, produciéndose una de las enfermedades organizacionales más graves denominada “parálisis paradigmática”, causada por el “efecto paradigma” que no permite pensar ni dudar sobre la validez o vigencia del paradigma al asumirse como cierto.

La descentralización, nuevo paradigma organizacional en el contexto institucional de la D.G.E.F., en contraposición a la estructura jerárquica de los cargos (Dirección a, Dirección b, Subdirección a, subdirección b , etc), debe atacar el

⁷⁹ SCOTT C./JAFJE D.1993. Cómo dirigir el cambio en las organizaciones. Grupo Editorial Iberoamérica, México.

centralismo que atenta contra el trabajo en equipo y la solidaridad laboral, ya que ese sistema de jerarquías lineales con poder centralizado induce a la persona a ser egoísta, en contrasentido con la definición de la palabra “trabajo” colectivo, que es un esfuerzo cooperativo entre personas para lograr objetivos y metas en condiciones de eficiencia y eficacia, con recursos escasos para necesidades crecientes.

Según Josep Burcet i Lampayas⁸⁰ La capacidad para afrontar el cambio es el nuevo talento y principal aprendizaje a desarrollarse en la actualidad. Burcet indica que la aceleración de los cambios aparece como la principal constante en nuestros tiempos. Dentro de estos cambios, se ubican cuatro megatendencias mundiales que se identificaron en el ejercicio prospectivo: la intensificación de la carrera hacia estándares de calidad más altos, a costes más bajos, la aceleración tecnológica, la explosión en la producción de nuevo conocimiento y la necesidad de cambio de paradigmas de gestión institucional.

Se puede decir que el motor de la historia ha sido el cambio constante. La dialéctica; producto de las contradicciones del hombre y su entorno. Sin embargo, los cambios antiguamente se daban lentamente y los cambios de paradigmas globales en un rango aproximado de 25 años. En la actualidad, los cambios son incesantes, y se producen a cada momento como producto del desarrollo tecnológico bajo la exigencia de recirculación del capital para generar plusvalor.

Con relación a la necesidad de cambios paradigmáticos que plantea el ejercicio de prospectiva, se exponen las siguientes sentencias, como eje de reflexión final:

En el proceso de descentralización de la D.G.E.F:

⁸⁰ Josep Burcet i Lampayas ha sido profesor de sociología en la Universidad Autónoma de Barcelona, en la Cátedra UNESCO TDSDCG de la Universidad Politécnica de Cataluña, así como Visiting Scholar en la Universidad de Michigan. Ha realizado seminarios en distintas universidades, empresas y organizaciones. Es autor de numerosos artículos, comunicaciones y libros. El último es El agujero Blanco, ingeniería de intangibles.

- La única constante es el cambio constante.
- Quien no cambia con el cambio, el cambio lo cambia.
- Ser protagonista del cambio, no-víctima de él.
- Ser actor, no espectador.
- El cambio se hace con dolor o con placer: ¡uno escoge!
- Quien no es parte de la solución, es parte del problema.
- Quien no entienda las fuerzas del cambio, no entiende nada.
- Planear o ser planeado, he ahí el dilema.

Partiendo de los ejes de reflexión anterior, planteamos que el pensamiento prospectivo debe tener un rango de pensamiento discontinuo para tener esa capacidad adaptativa a un entorno cambiante. Debe buscar alternativas, transitar por esquemas no rutinarios, apartarse de la escuela histórica que defiende la lógica de la repetición. Se debe orientar, a través de la planeación a las instituciones para que mejoren su percepción (nuevos paradigmas), a fin de aprovechar el talento humano en las organizaciones.

El ejercicio prospectivo en la D.G.E.F. debe estimular a que los tomadores de decisiones y el personal en general identifiquen como una necesidad al cambio paradigmático sobre tres direcciones estratégicas:

a) Resaltar las desventajas de la estructura piramidal: lenta ,alejada de las bases , donde –como lo indica Northcole Parkinson- se oculta cualquier inepto porque el trabajo se lo hará el “de arriba” o el “de abajo” y finalmente el trabajo se hará tarde o temprano.

b) Las ventajas de la estructura descentralizada y de función por procesos, de tal manera que los usuarios de la D.G.E.F. no tenga que recorrer todo el edificio para lograr algo (organización POS: todas las decisiones cerca. Point of Sale)⁸¹.

c) Dentro de la incertidumbre generada por los cambios descentralizadores, la única forma de defender a la Institución es defendiendo a los usuarios (Profesores, y alumnos) así como a la misión que le da razón de ser: la educación física.

Cuando hablamos de descentralización, reforma del estado, modernización de la administración pública, transformación institucional, racionalización del estado y otros, necesariamente entran en juego nuevos paradigmas, ya que todo cambio implica abandonar algunos patrones para adoptar otros, que se supone, son mejores que los anteriores. No es conveniente hablar de cambio como algo abstracto, sino que metodológicamente se necesita tener claro el rumbo que se debe seguir para que se tenga direccionalidad estratégica (saber hacia dónde dirigir los esfuerzos del cambio).

Muchas veces se ha observado que cuando se habla de descentralización, no se identifican cuáles paradigmas se deben eliminar y cuáles se deben adoptar, siendo uno de los grandes problemas u omisiones que han tenido las estrategias dentro de la planeación, quedando los actores del cambio sin la debida orientación hacia dónde ir. Por eso, el proceso de descentralización de la D.G.E.F. debe ser razonado sobre la base del análisis paradigmático y la proyección prospectiva.

Cambiar paradigmas no es sencillo, porque se trata de formar una nueva cultura organizacional. Ya sabemos que la cultura organizacional es difícil de cambiar porque constituye la sumatoria de los valores, antivalores, creencias, intereses, modelos o estructuras mentales que se fueron arraigando con el paso del tiempo, y que se constituyen en cultura organizacional. Debe recordarse que el presente de una organización –al igual que el de una persona- es el producto de su pasado,

⁸¹ Cerca del punto de venta en la teoría de calidad total.

y de que el futuro será lo que está construyendo hoy. Lo peor es no hacer nada, porque al no hacer nada nos garantizará que todo seguirá igual. Hacer nada garantiza nada! Tener visión de largo plazo con el cambio. Es la principal labor de la prospectiva.

Mahatma Gandhi indicó : “Si no haces nada, tienes garantizado que no lograrás nada”

Es pues, este ejercicio de prospectiva una tarea de activismo para el cambio cualitativo institucional que se refleje en una educación física de calidad.

Cd de México. Junio del 2006

BIBLIOGRAFÍA.

Acuerdo Para la modernización de la Educación Básica. México 1993.

Adelson. M., (1985), Bringing the Future Down to Earth, Futures Research Quarterly, Vol. 1, nº 1, pp. 63-73.

Adrianzén, Alberto, Regiones ¿Si o No?, Ed. Grupo Propuesta, Lima, 1993.
Aghon, Gabriel y Gerold Krause, Descentralización fiscal en América Latina. Ed. CEPAL-GTZ, Santiago, 1996.

Agranoff, Robert, "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), Cambio político y gobernabilidad, México, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

Arbues, M. 1997. El perfil de las organizaciones que aprenden. Alta Dirección. Enero-Febrero.

Arnaut , Alberto, La federalización educativa en México, 1889-1994, México, CIDE-Colmex-SEP, 1998. CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, Comentarios a la Ley General de Educación, México, CEE, 1995.

Arrow, K., (1951), Social Choice and Individual Values, John Wiley, New York.

Boisier, Sergio, "Centralización y descentralización en América Latina a Medios de los 90's", en: Revista SIAP, No. 114, Cuenca, 1997.

Borja, Jordi, Descentralización y participación Ciudadana, Ed. IEAL, Madrid, 1987.

Borja, Jordi y Manuel Castells, Lo Local y Global, Ed. Taurus. Madrid, 1998.

Carrión, Fernando, Gobiernos locales y descentralización, Ed. FECS, Caracas, 1996.

Calderón, Fernando y Jordi Borja, Descentralización y democracia, Gobiernos Locales En América Latina. Ed. CLACSO-SU. Santiago, 1989.

Carrión, Fernando y Joerg Haas, ¿Descentralizar en América Latina? Ed. PGU-GTZ. Quito, 1995.

Castells, Manuel y Borja, Jordi: Local y Global, Ed. TAURUS, Madrid, 1998.

Coraggio, José Luis: La descentralización, un día después. Buenos Aires, 1997.

Fernández, Gustavo: Privatización y descentralización, Ed. ILDIS, La Paz, 1997.

Forero, Clemente, et. al.: Descentralización y participación ciudadana, Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1977.

Delgado, Raúl y Serna, Napoleón "procedimientos de planeación normativa". Cuaderno prospectivo II A. (fundación Barros Sierra) México.

Emilia, Elías de Ballesteros. Problemas educativos actuales. Ed Patria, S.A México

Enric Bas. Como usar el pensamiento sobre el futuro. Edit Ariel-social. Madrid España 2002

Frank, Jonas: "Descentralización y relaciones intergubernamentales: experiencias europeas y lecciones para Ecuador", En: Revista Iconos, Ed. FLACSO, Quito, 1999.

"Gobiernos locales y nuevos liderazgos en América Latina" en: Revista Iconos 3, Ed. FLACSO, Quito, 1997.

Godet, H., (1979), The Crisis in Forecasting and the Emergence of the "Prospective" Approach: with case studies in Energy and Air Transport, Pergamon Press, New York.

Guns, J. 1997. La dirección en los procesos de aprendizaje colectivo. Alta Dirección. Enero-Febrero.

Gómez Alvarez, David, Educar en el federalismo: la política de descentralización educativa en México, México, Universidad de Guadalajara-ITESO-Secretaría de Educación. ITESO-Secretaría de Educación, 2000.

Hannaway, Jane and Martin Carnoy (eds.) Decentralization and School Improvement. Can we fulfil the promise?, USA, Jossey-Bass Pub., 1993

Helmer, O., RESCHER, N., (1972), Sobre la Epistemología de las Ciencias Inexactas, Futuro Presente, n° 8, pp. 115-135.

"La constitución de un Estado descentralizado", en: Descentralización territorial y su impacto en la gestión local, Ed. ESAP, Cali, 1998.

Latapi Sarre, Pablo, Tiempo educativo mexicano, volúmenes I, II, III y IV, México, Universidad Nacional Autónoma de Aguascalientes, 1997.

Labbe, C., (1983), Elementos Básicos sobre Prospectiva y su Aporte al proceso Decisional, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile

Linston E., A., and TUROFF, M., ed., (1975), *The Delphi Method: Technique and Applications*. Massachusetts.

Los distintos proyectos para la transformación del Estado burocrático de la S.E.P. , En perfiles educativos, Num 7, CISE/U.N.A.M.1984.

Maria, Reynaldo, "Reforma del Estado en América Latina: descentralización o decadencia del Estado nación", en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio Político y gobernabilidad*, México, Conacyt, 1992.

Martinez, C., SOTO, E., WINTER, J., (1982). *Manual Delphi*, Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

Martino, J., (1970), *The Optimism/Pessimism Consistency of Delphi Panelist, Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 2. nº 2. pp. 221-224

Melnick, S., (1983), *Investigación del Futuro: Teoría y Práctica*, Serie de Investigación, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile.

Merino Huerta, Mauricio, "La (des)centralización en el sexenio de Carlos Salinas", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, num. 1-2, vol.36, enero-junio, 1996.

Miranda, Francisco. *Políticas Públicas y Grupos de interés en México: Formulación, instrumentación e impacto de la política de descentralización educativa (1982-1990)*, Tesis de maestría, Instituto Mora 1992.

Miklos.Tomás . Tello, Ma. Elena. *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*. Limusa Mexico.1998.

Moctezuma, Esteban. *La Educación Pública frente a las nuevas realidades*. Fondo de cultura económica, 1993.

Muñoz Izquierdo, Carlos y Manuel Ulloa (et.al.), *Educación y pobreza*, México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad-Centro de Estudios Educativos, 1992.

Noriega Margarita. *Crisis y descentralización educativa en México*, U.P.N. 1992

Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano*, México, FCE-Nacional Financiera, 1995. "Educación básica: el federalismo difícil", en: Enrique Cabrero (coord.), *Políticas Descentralizadoras en México 1983-1993: Logros y desencantos*, México, CIDE, División de Administración Pública, 1997 (en prensa). PARDO, María del Carmen, (coord.), *Aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México*, México, El Colegio de México, 1998.

Prawda, Juan Teoría y praxis de la planeación educativa en México. Grijalbo. México

Ortega, Luis: "Descentralización autonómica", en: Leviatán No. 74, Madrid, 1998.
 ----Peterson, Stephen, 1994, "Experiencias comparadas en el diseño de la descentralización", en Regionalización, descentralización y Desarrollo Regional. Ed. RHUDO-CEAL. Santiago.

Programa de Educación Física. S.E.P. Dirección General de Educación Física. México 1994

Programa Nacional de Educación. S.E.P. (ProNaE) México 2001-2006
 Programa de Educación Física Física. S.E.P: Dirección General de Educación México 1994

Ramirez, Francisco y Angulo, Rayo "Prospectiva y planeación en México". Cuaderno prospectivo B. Fundación Barros Sierra. México.

Rivera, Roy, Descentralización y gestión local en América latina. Ed. FLACSO. San José, 1996.

Rodríguez, Alfredo: "La descentralización en América Latina", Revista FORO, Ed. FORO, Bogotá.

Rosenblueth, Emilio "Planeación Educativa"(U.N.A.M., Cuadernos de planeación universitaria, México)

Sahal, D. and YEE, K., (1975), Delphi: An Investigation from a bayesian viewpoint, Technological Forecasting and Social Change, Vol. 7. nº 2. pp. 165-178

Sakaiya, T. 1995. Historia del futuro. La sociedad del conocimiento. Editorial Andrés Bello. Chile.

Sassen, Saskia, La ciudad global. Ed. EUDEBA. Buenos Aires.

Scheibe, M., Skutsch, M., Schofer, J., (1975). Experiment in Delphi Methodology, en: The Delphi Method: Techniques and Applications. Massachussets.

Scott C./Jaffe D. 1993. Cómo dirigir el cambio en las organizaciones. Grupo Editorial Iberoamérica, México.

Street, Susan, "Burocracia y educación: Hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la S.E.P. " EN Estudios Sociológicos, Vol 1, num 2. El Colegio de México Mayo-agosto 1983.

Toffler, A.. (1970). El shock del Futuro, Plaza & Janes, Barcelona.

Wright, Deil, Para entender las relaciones intergubernamentales, México, FCE-CNCPyAP-Universidad de Colima, 1997.

Kotter John P. 1996. Leading Change. Harvard Business School Press. P 90.

OTRAS FUENTES.

Centro de Estudios prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra .

Manual de Modelo Institucional de Calidad. S.E.P. D.G.E.F. MÉXICO 2003.

Manual de organización de la D.G.E.F. S.E.P.,D.G.

Lic. Eugenio Ramírez. Ensayo sobre perfiles y nuevos paradigmas organizacionales. CEAP.

Plan de estudios 2002. Lic. en Educación Física. S.E.P. Programa para la transformación y fortalecimiento Académico de las Escuelas Normales. México 2003.

(ANEXO 1)

Fundamento Jurídico de la Administración de Servicios Educativos en el D.F.

- Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Leyes

- Ley orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Planeación.
- Ley General de Educación.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley del Servicio Profesional de carrera de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público federal.
- Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley Federal de derecho de Autor.
- Ley del Instituto de Seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de obras Públicas y Servicios relacionados con los mismos.
- **Ley General de Cultura Física y deporte.**

1.1.2 Reglamentos.

- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento de la Ley de transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental.
- Reglamento de la ley de presupuesto, Contabilidad y Gasto Público federal.
- Reglamento de la Ley del Servicio de la tesorería de la federación.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la Secretaría de Educación Pública.
- Reglamento de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- **Reglamento de la Ley General de Cultura Física y Deporte.**

1.1.3 Decretos

- Decreto por el que se crea la Administración Federal de Servicios Educativos en el distrito federal.
- Decreto de presupuesto de Egresos de la Federación (vigencia anual).

1.1.4 Planes y Programas.

- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Programa Nacional de Educación 2001-2006.
- Programa de Servicios Educativos para el Distrito federal 2001-2006.

1.1.5 Atribuciones:

- Las que determina la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables en materia de educación Básica y Normal.
- Revalidar y otorgar equivalencias en estudios de educación básica y normal.
- Otorgar, negar o revocar autorización a particulares para impartir educación básica y normal.
- Imponer las sanciones a que se refiere el capítulo VIII de la Ley de Educación.
- Administrar el personal, recursos materiales y presupuestarios que se le asignen., y
- Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las confiera a la S.E.P.

1.1.6 Objetivo:

Prestar los servicios de educación inicial, básica – en todas sus modalidades- y para la formación de maestros de educación básica en el D.F., en un marco de mejoramiento permanente de la calidad y equidad de la educación, en beneficio de los habitantes del D.F.

1.1.7 Estructura Orgánica

- Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.
- Coordinación de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Planeación, Programación y Evaluación Educativa.
- Dirección General de Innovación y fortalecimiento Académico.
- Dirección General de Operación y Servicios Educativos.
- Dirección General de Educación Normal y Actualización del magisterio.
- **Dirección General de Educación Física.**
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Servicios Educativos Iztapalapa.
- Órgano Interno de control.

(ANEXO 2)
LA DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD DEL SERVICIO DE LA D.G.E.F.
(UN ESTUDIO PROSPECTIVO)
INSTRUMENTO DELPHI

Soy estudiante de la Maestría en Educación con campo en Planeación Educativa de la Universidad Pedagógica Nacional, Unidad 096 Norte.

De manera atenta, le pido me regale unos minutos de su valioso tiempo para contestar el presente instrumento, el cual forma parte de una investigación que parte del supuesto de que el proceso de desconcentración de la D.G.E.F. - como un avance hacia la descentralización -, representa una oportunidad para elevar la calidad del servicio institucional.

Esta investigación tiene un enfoque de planeación prospectiva, entendiendo que esta enfoque es esencialmente de anticipación, de alerta temprana, ideal para evitar riesgos y escenarios no queridos. Y a la vez, es el camino para un enfoque político y estratégico correcto, concreto, viable, efectivo, en la difícil combinación de la coyuntura de lo urgente, con la trascendente importancia del largo plazo.

Características del instrumento

El presente instrumento, es base para el desarrollo de una metodología prospectiva denominada delfos. En esta técnica, un grupo de expertos externan su opinión sobre un hecho futuro basándose en preguntas estructuradas.

Posteriormente, se le proporciona la opinión procesada de otros expertos sobre los mismos cuestionamientos, y se le vuelve a pedir su opinión, poniendo atención en los consensos. Este proceso se repetirá en nuestro caso 3 veces, para que al final, se deduzcan conclusiones basándonos en las opiniones y la evolución de éstas durante el proceso de intercambio.

Una característica fundamental de este método es el anonimato. Nunca conocerás la identidad de los otros expertos para impedir la posibilidad de que un miembro del grupo sea influenciado por la reputación de otro de los miembros o por el peso que supone tener otro punto de vista.

La técnica se denomina Delfhi, misma que toma su nombre de las consultas que los antiguos griegos hacían al oráculo de delphi con el propósito de “obtener el más confiable consenso de opiniones entre expertos.. mediante una serie de cuestionamientos. con retroalimentación controlada de opiniones.”.⁸²

Partiendo de tu perfil y grado de influencia en la organización de la D.G.E.F. has sido considerado un experto ya que posees un alto grado de conocimientos e influencia sobre el aspecto estudiado. Tus opiniones serán confidenciales y tendrán un fin académico.

Esperando que este ejercicio le sea tan útil como a mí, le externo infinitas gracias por su colaboración.

Atentamente.

Gustavo Mendieta Villanueva.

Calle 1821 n°10 colonia El parque

Tel.55524670. cel 044 55 13825301

E.Mail. gustavomendieta065@hotmail.com

⁸² SCHEIBE, M., SKUTSCH, M., SCHOFER, J., (1975). Experiment in Delphi Methodology, en: The Delphi Method: Techniques and Applicadons. Massachussets.

CUESTIONARIO METODO DELPHI DESCONCENTRACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA D.G.E.F.

El proceso de descentralización de la Dirección General de Educación Física en el Distrito Federal es un tema importante dentro del proceso de descentralización general de la educación básica. Es por lo tanto, un problema de planeación que enfrenta la S.E.P., y el conjunto de instituciones del Gobierno Federal y del Distrito Federal que de una u otra forma tienen que ver con los servicios educativos.

Es necesario destacar que los primeros intentos de desconcentración⁸³ como forma de llevar a una federalización desconcentradora se dan desde 1970. Sin embargo, la descentralización educativa se inicia, de manera formal, a partir de 1992 en el marco de la de modernización educativa. Inicia como un proceso de desconcentración gradual en el que los actores se han incorporado a la descentralización mediante la negociación, investigación, planeación y reorganización de sus sistemas, en un marco complejo que abarca las múltiples estructuras (económicas, administrativas, pedagógicas laborales-sindicales, etc.) entre otras. Sin embargo, Debido al entorno político y sindical, el D.F. se ve marginado de dicho proceso. Actualmente, con la modificación al artículo 122 y las primeras medidas de desconcentración planteadas en enero del 2005, se inicia el proceso de descentralización que abarcará al subsistema de educación física.

Entendemos que el proceso de descentralización plantea obligadamente un proceso de planeación, definiendo a esta como “la satisfacción de las necesidades sociales adecuadamente jerarquizadas”⁸⁴, y al “conjunto de medidas para hacer posible un objetivo dado”⁸⁵. Identificamos que el problema es ¿cómo y en base a qué se va a jerarquizar la planeación institucional de la Educación Física. en el marco de la descentralización? ¿A qué problemas multifactoriales se enfrentará? Y ¿Cuál debe ser el modelo y la estrategia que la D.G.E.F. desarrolle dentro del contexto mundial y nacional, para que responda a los habitantes del D.F. en su demanda de una Educación Física de calidad en particular y a una educación armónica en general?

El proceso de descentralización de la educación básica en el D.F. de manera general, y de la educación física en particular, se presenta como una tarea inminente para poner en equidad al D.F. con las demás entidades.

Es necesario resaltar que dada la complejidad del D.F. , dichas medidas se han aplazado, sin embargo, a partir del 21 de enero se publicó en el diario oficial de la

⁸³ Para Hanson (1997) y Winkler (1993) la desconcentración es una forma de descentralización que generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una misma institución, presentándose como una forma limitada de descentralización ya que el poder y facultades para la toma de decisiones dependen de la burocracia central.

⁸⁴ Tamayo López Portillo Jorge, en Objetivos y metas de la planeación.69

Federación el nuevo Reglamento interior de la S.E.P. que perfila el proceso de reestructuración de la dependencia. En este contexto, implementar la descentralización de la D.G.E.F. implica reestructurar su organización, su relación con la S.E.P., y su relación con el nuevo órgano desconcentrado. En el ámbito administrativo, deberán tomarse acciones precisas y en el campo laboral deberán establecerse adecuaciones.

Para tal efecto, tendrán que establecerse estrategias de planeación laborales, político-sindicales y administrativas que impactan directamente a la calidad de la gestión de la D.G.E.F.

Es por tanto necesario, que la descentralización se planee como un proceso gradual y negociado, con medidas pertinentes, oportunas y justas para que todo esto conlleve a un mejor servicio de la educación física.

De esta forma, el contexto del que se parte para planear el proceso de descentralización debe partir de una racionalización, establecer valores, fines y futuro deseado en el campo de la D.G.E.F.,.

El enfoque teórico de la prospectiva, intenta dar las bases para construir un futuro deseado en que los actores del proceso de descentralización desempeñen un papel activo, guiado y con intencionalidad específica estratégica.

Partiendo del contexto actual, en el que la D.G.E.F. debe avanzar de la desconcentración hacia la descentralización:

1.1 ¿Cómo sería un modelo ideal de la D.G.E.F. que ofrezca un servicio de calidad?

En el 2006

1.2 ¿Cómo sería un servicio de calidad Institucional en un contexto de total descentralización? (En el 2020)

1.3 En cuanto a calidad del servicio institucional que ofrece la D.G.E.F. ¿Qué es lo más probable que suceda en el 2006?

1.4 En cuanto a calidad del servicio institucional que ofrecerá la D.G.E.F. ¿Qué es lo más probable que suceda en el 2020?

1.5 ¿Qué es lo peor que puede pasar con la D.G.E.F. en cuanto a calidad del servicio, con el proceso de descentralización?
En el 2006

1.6 ¿Qué es lo peor que puede pasar con la D.G.E.F. en cuanto a calidad del servicio, en un contexto total de descentralización en el año 2020?

2.1 ¿Cuáles son las principales problemáticas que afectan a la D.G.E.F. para ofrecer un servicio de calidad?
En el 2006

2.2 ¿Cuáles serán las principales problemáticas que enfrentará la D.G.E.F. para ofrecer un servicio de calidad en el año 2020?

2.3 lo más importante que aporta la D.G.E.F. a la sociedad actualmente es...

2.4 Para el año 2020, ¿Qué será lo más importante que aporte la D.G.E.F. a la sociedad?

2.5 ¿Cuáles son los principales aspectos que deben atenderse para que la D.G.E.F. ofrezca un servicio de calidad?
En el 2006

2.6 Para el año 2020 ¿Cuáles serán los principales aspectos que deberán atenderse para que la D.G.E.F. ofrezca un servicio de calidad?

2.7 La principal problemática que afecta la calidad del servicio en la D.G.E.F. es.
(ordene por importancia del 1 al 5)

problemática administrativa ()	Problemas técnico pedagógicos()
problemas laborales ()	problemas económicos()
problemas políticos ()	

3.2 Partiendo del modelo ideal de la D.G.E.F. que usted desea
-Enliste por prioridad los problemas a atender que impidan lograrlo
Del 2006 al 2010

Del 2010 al 2020

4.1 Enliste por prioridad y posibilidad, las acciones inmediatas para lograr la visión
ideal futura de la D.G.E.F. que ofrezca una gestión institucional con calidad.
Del 2006 al 2010

Del 2010 al 2020

4.2 Proponga de manera breve estrategias para materializar la imagen idónea de
la D.G.E.F. (gestión de calidad), a través de mecanismos de planeación y
acciones concretas.
Del 2006 al 2010

Del 2010 a 2020

Analice y conteste brevemente el siguiente cuadro.

<p>¿Cómo deseamos que sea la D.G.E.F. en el año 2020? Tome en cuenta el factor de calidad en como indispensable (PROSPECTIVA)</p>	<p>¿Cómo está actualmente la D.G.E.F. en relación a..? (Diagnóstico circunscriptivo)</p>	<p>¿Cómo vamos a lograr la calidad en la D.G.E.F. en el futuro con acciones presentes? (Estrategias inmediatas)</p>
ASPECTO ADMINISTRATIVO	ASPECTO ADMINISTRATIVO	ASPECTO ADMINISTRATIVO
ASPECTO TÉCNICO PEDAGÓGICO	ASPECTO TÉCNICO PEDAGÓGICO	ASPECTO TÉCNICO PEDAGÓGICO
ASPECTO LABORAL	ASPECTO LABORAL	ASPECTO LABORAL
ASPECTO POLÍTICO	ASPECTO POLÍTICO	ASPECTO POLÍTICO

ASPECTO POLÍTICO	ASPECTO POLÍTICO	ASPECTO POLÍTICO
OTRO QUE CONSIDERE IMPORTANTE		

Algún comentario

(ANEXO 3)
 LA DESCENTRALIZACION Y CALIDAD DEL SERVICIO DE LA D.G.E.F.
 UN ESTUDIO PROSPECTIVO.
 INSTRUMENTO DELPHI N° 2

INSTRUCCIONES:

El presente instrumento **presenta los consensos** que se dieron en las respuestas del instrumento delphi, aplicado al grupo de expertos del que usted formó parte. Los escenarios⁸⁶ probables y percepciones, se ubicaron por el orden de importancia que se confirió a través de la frecuencia en la contestación.

Indique por favor si está de acuerdo en el orden jerárquico de la presentación de la síntesis y en caso de que lo crea necesario, reorganícelo anotando un número en el paréntesis, según la importancia que usted le confiera a los elementos. En caso de que lo considere necesario agregue algún comentario de complementación y/o aclaración.

De antemano, infinitas gracias por su tiempo y colaboración.

Atte

Profr. Gustavo Mendieta Villanueva

1.1 EL MODELO DESEABLE PARA QUE LA D.G.E.F. OFREZCA UN SERVICIO DE CALIDAD EN EL AÑO 2006, DEBERÁ ATENDER LOS SIGUIENTES ASPECTOS:

⁸⁶ Nota: "Se entiende por escenarios a aquellos eventos futuros que son definidos por expertos, sobre la realidad estudiada." D. Wenceslao S. Jardón Hernández.,

- ().-Reestructuración administrativa, basada en la eficiencia y eficacia (adelgazamiento y optimización de la estructura)
- ().-Autorizar el nuevo Manual de organización.
- ().-Aplicar el Modelo de Administración Federal M.I.C. (Modelo de innovación y de Calidad).
- ().-Simplificación Administrativa general en todos los procesos.
- () Trabajar regionalizadamente en los sectores, descentralizando funciones.
- ().-Coordinar las acciones de la D.G.E.F. y la D.G.S.E.I (Dirección General de Servicios Educativos en Iztapalapa).
- ().-Apoyarse en el servicio profesional de carrera.

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario _____

1.2 ESCENARIO DESEABLE DE LA D.G.E.F. EN EL AÑO 2020 (CON RELACIÓN A LA CALIDAD INSTITUCIONAL)

¿Cómo debe funcionar la D.G.E.F. en el año 2020 para ofrecer un servicio de calidad institucional?

- ().-Se debe concretar la total descentralización de la D.G.E.F. constituyéndose como una institución del Gobierno del Distrito Federal con facultades de decisión, poder rector y con independencia financiera.
- ().-Debe existir una total descentralización de los sectores con recursos humanos, financieros, y administrativos suficientes.
- ().-Innovación y calidad en el aspecto técnico pedagógico impulsando:
 - La innovación e investigación científica
 - La digitalización de los servicios
 - Implementación de clases pedagógicas de calidad a través de la formación y actualización del magisterio.
- ().-Se deben ofrecer servicios administrativos de calidad certificados bajo normas internacionales (ISO)
- ().-Se debe implementar el servicio profesional de carrera en el ámbito administrativo.
- ().-Se debe adoptar un enfoque humanístico centrado en la persona en el aspecto pedagógico y administrativo
- ().- Debe existir seguridad laboral.

En caso de que no este de acuerdo, anote el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario: _____

**1.3 ESCENARIO PROBABLE O LÓGICO INMEDIATO DE LA D.G.E.F.
(EN RELACIÓN A CALIDAD INSTITUCIONAL EN EL AÑO 2006)**

Escenario probable sobre la calidad del servicio institucional que ofrece la D.G.E.F. en este momento:

().-Lo más probable es que no suceda nada, que todo siga igual en los siguientes aspectos:

- Falta de recursos por presupuesto reducido y cancelación de plazas, por separación voluntaria y transferencia de responsabilidad presupuestaria al Gobierno del D.F.
- Falta de satisfacción a la demanda social de mayor número de clases de educación física .

().-Con el inicio de la descentralización de la D.G.E.F. al gobierno del D.F. , la institución iniciará un proceso de transformaciones en los aspectos profesional, pedagógico , político y administrativo.

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario: _____

**1.4 ESCENARIO TENDENCIAL DE LA D.G.E.F.
(EN RELACIÓN A CALIDAD INSTITUCIONAL EN EL AÑO 2020)**

Escenario probable de la D.G.E.F. en el año 2020:

().-Es difícil pronosticar debido a la incertidumbre mundial, pero dado que las tendencias

mundiales de la globalización se orientan a la evaluación de la calidad en las instituciones, es probable que mejore la calidad del servicio institucional de la D.G.E.F. a través de:

- () Servicios administrativos eficaces y eficientes basados en normas de calidad internacional.
- () La planeación estratégica será fundamental en los procesos de calidad Institucional.
- () Existirán sistemas de estímulos y mejoras en la situación laboral
- () La descentralización propiciará una cobertura total del servicio.

().-Si no existe un proceso de reestructura total, todo seguirá igual

En caso de que no este de acuerdo, anote el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario: _____

1.5 ESCENARIO CATASTRÓFICO O PEOR ESCENARIO DE LA D.G.E.F. (EN RELACIÓN A DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD INSTITUCIONAL, AÑO 2006.)

El peor escenario para la D.G.E.F. actualmente es:

().-Que desaparezca, y que se unifique en una Dirección General de Educación Básica, una coordinación sectorial o un organismo del deporte debido a los siguientes aspectos:

- () Falta de presupuesto
- () Falta de cohesión e identidad gremial por ausencia de liderazgo
- () Anteponer intereses de grupo al los propósitos educativos.

().- Que se mantengan los estándares actuales al no iniciar la descentralización

().-Que se retroceda en los estándares de calidad por falta de presupuesto.

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Anotaciones al contenido: _____

1.6 ESCENARIO CATASTRÓFICO O PEOR ESCENARIO DE LA D.G.E.F. (EN RELACIÓN A DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD INSTITUCIONAL, AÑO 2020).

¿El peor escenario que puede tener la D.G.E.F. en el año 2020 es?

1.- Que desaparezca, perdiendo identidad como gremio y disciplina sucediendo lo siguiente:

- Que se unifique en un solo organismo de educación adquiriendo menor jerarquía como departamento, oficina, mesa, etc.

2.-Que siga todo igual

3.-Que estemos por debajo de estándares de calidad internacional por falta de presupuesto

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario:_____

2.1 MODELO DE REALIDAD. ESCENARIO PRESENTE DE LA D.G.E.F. PRINCIPALES PROBLEMAS ACTUALES

Las principales problemáticas que afectan la calidad del servicio de la D.G.E.F. Son:

().-Falta de liderazgo de Dirección General lo que origina:

- () Ineficacia, ineficiencia y falta de equidad en el ejercicio de los recursos
- () Burocratismo (estructura y procesos ineficaces)
- ()Estructura operativa institucional excesiva, no justificada (aviadores en D.G.E.F. y sectores)
- ()Falta de manual de funciones y operación de la estructura de la D.G.E.F.
- ()Falta de especialistas en departamentos, áreas técnicas y pedagógicas.
- ()Falta de rendición de cuentas. (Ausencia de evaluación institucional).
- ()Asignación de puestos por política y no por capacidad y formación
- ()Falta de coherencia entre la formación profesional del educador físico y el campo laboral (Formación y programa en confrontación)
- ()Ausencia de propuestas en el proceso de descentralización
- ()Ausencia de planeación prospectiva.

().- No dar respuesta a las necesidades de los docentes por que:

- ()Hay burocracia en cualquier servicio.
- ()Hay corrupción sindical.
- ()Falta capacitación del personal en el área central y en los sectores.
- ()Falta estímulo real al trabajo docente. Escalafón efectivo, estímulos en general al desempeño eficiente.

- ().-Ausencia de un marco jurídico en la transferencia educativa.
- ().-Entorno político incierto
- ().-Falta trabajo teórico colegiado sobre la conceptualización de la disciplina

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario: _____

2.2 TENDENCIAS

ESCENARIO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTARA LA D.G.E.F. EN EL AÑO 2020 (EN RELACIÓN A CALIDAD INSTITUCIONAL)

Escenario de los problemas que enfrentará la D.G.E.F. en el año 2020:

- ().- La falta de presupuesto debido al bajo nivel de desarrollo local y federal.
- ().- Una D.G.E.F. alejada de la sociedad y la realidad que enfrente:
 - () Problemáticas sociales producto de la postmodernidad como: enfermedades degenerativas, sedentarismo obesidad y mala alimentación.
 - () Incertidumbre y avance tecnológico acelerado
 - () Necesidad de investigación e innovación científica, administrativa, técnica, deportiva y pedagógica.
 - Dar respuesta desde nuestra disciplina a los procesos de descomposición social como el narcotráfico, desempleo, ocio y valores de consumo ajenos a la salud integral.
- ().-Ajustar estructura y procesos de la D.G.E.F. al crecimiento demográfico
- ().-Políticas públicas emanadas del gobierno, adversas a nuestra disciplina producto de :
 - () La ignorancia de nuestra disciplina por parte de los tomadores de decisiones por una mala promoción de la cultura física.
 - () Falta de reconocimiento social y profesional.
 - () Bajo nivel de negociación, carencia de liderazgo, lagunas jurídicas.
- ().-Que ante la sociedad no se justifique la existencia de la D.G.E.F. y desaparezca.

- ().-El desarrollo de una cultura física. Manifestada en un mejor nivel de salud y capacidad motriz en la vida cotidiana.
- ().-La sociedad conocerá y vivirá los beneficios de la educación física.
- ().-Se ofrecerán alternativas a problemas de salud desde nuestra disciplina
- ().-El enfoque de nuestra disciplina será científico y apoyado en la investigación, en los avances tecnológicos y la innovación
- ().-Se logrará una cobertura del 100% de las escuelas de educación básica,
- ().-Si las tendencias prevalecen se continuará como hoy (será lo mismo).

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario: _____

2.5 QUE DEBE HACERSE EN EL 2006 EN RELACIÓN A DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F (ACCIONES INMEDIATAS)

().-Evaluar a la institución y buscar una reforma estructural en el aspecto:

- () administrativo; simplificando y optimizando los procesos, ampliando horarios, y mejorando los sistemas mediante innovación tecnológica.
- () Laboral; dando seguridad en el empleo a los miembros de la institución y optimizando los recursos de manera justificada.
(No aviadores)

().-Asumir responsabilidad y liderazgo en el proceso de transición de desconcentración, atendiendo problemas políticos, laborales, administrativos y pedagógicos.

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Anotaciones al contenido _____

2.6 ASPECTOS A ATENDERSE EN EL 2020 PARA OFRECER UN SERVICIO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.

- ().-La D.G.E.F. Deberá mantener la rectoría en la planeación, organización y evaluación del servicio de E.F, en el D.F.
- ().-Se atenderán las principales demandas sociales en el ámbito de nuestra disciplina, impulsando el desarrollo motriz, hábitos para la actividad física y el deporte
- ().-Planes y programas de acuerdo a las demandas de la sociedad
- ().-Congruencia entre los planes y programas de escuelas formadoras y el ámbito laboral de la D.G.E.F.
- ().-Planta docente suficiente, calificada y bien renumerada
- ().-Expectativas reales de desarrollo profesional de acuerdo al desempeño profesional.

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Anotaciones al contenido: _____

PRINCIPALES PROBLEMÁS QUE ENFRENTA ACTUALMENTE LA D.G.E.F. Orden jerárquico

- () .PROBLEMAS ADMINISTRATIVOS
- () . PROBLEMAS POLÍTICOS
- () . PROBLEMAS ECONÓMICOS
- () .PROBLEMAS TÉCNICO-PEDAGÓGICOS
- () . PROBLEMAS LABORALES

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden del consenso como crea conveniente.

3.2 ., LISTA POR PRIORIDAD DE LOS PROBLEMAS A ATENDER DEL 2006 AL 2010, PARTIENDO DEL ESCENARIO DESEADO DE LA D.G.E.F :

- ().-Problemas administrativos en:
- () Procesos tardados, ineficientes, burocratismo.
 - () Falta de aplicación del modelo de innovación y calidad (M.I.C.)
- ().-Ausencia de liderazgo político en el periodo de transición de la descentralización educativa federal al gobierno del D.F.
- ().- Insuficientes recursos económicos para la operación de la D.G.E.F. y para incrementar n° de sesiones de educación física a la semana.
- ().-Ineficiente formación, capacitación y actualización profesional, divorciada del campo laboral y el adelanto tecnológico y científico.
- ().-Planes y programas con rezagos de las tendencias mundiales y divorciados

de la demanda social..

().-Inseguridad laboral: plazas interinas, falta de horas para clase directa y supervisión.

().-Uso de recursos ineficiente (estructuras obsoletas, aviadores, no prioridad a clase directa)

().-Organización sindical con atención insuficiente a los problemas gremiales

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario:_____

3.2.1 PARTIENDO DEL ESCENARIO DESEADO DE LA D.G.E.F.
LISTA POR PRIORIDAD DE LOS PROBLEMAS A ATENDER
DEL AÑO 2010 AL 2020 :

().-Aspecto técnico pedagógico:

- ()Asimilación de cambios tecnológicos y científicos de la especialidad de manera acelerada y constante.
- ()Necesidad de Incremento sesiones de educación física en educación básica debido a cambios culturales de la modernidad como el sedentarismo y mala alimentación.
- ()Programa de educación física y deporte de acuerdo a las características culturales y demandas de la sociedad.
- ()Desvinculación de la D.G.E.F. con la sociedad.
- ()Servicio de educación física en todos los niveles educativos, incluyendo el superior

().-Aspecto laboral, a través de:

- ()Inestabilidad laboral del docente
- ()Necesidad de un aumento de recursos y mejores condiciones de trabajo
- ()Estándares mundiales de calidad como norma para la gestión institucional.

().-Conflictos económicos, laborales y sindicales con el gobierno del D.F.

().-Inestabilidad política y económica.

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario: _____

4.1 .1 LISTA POR PRIORIDAD Y POSIBILIDAD DE LAS ACCIONES PARA LOGRAR UN SERVICIO DE CALIDAD EN LA D.G.E.F DEL AÑO 2006 AL 2010

- ().-Efectuar una reestructuración administrativa:
- Evaluar los procesos y funciones.
 - Establecer funciones y procesos claros.
 - Simplificar y optimizar los procesos.
 - Aplicación del modelo de innovación y calidad (M.I.C.)
- ().-Establecer un liderazgo político institucional D.G.E.F.-SNTE en el periodo de transición de la descentralización educativa federal al gobierno del D.F.
- ().- Buscar mayores recursos económicos para la operación de la D.G.E.F. y para incrementar n° de sesiones de educación física a la semana.
- ().-Formación, capacitación y actualización profesional, coherente con el campo laboral y el adelanto tecnológico y científico.
- ().-Actualizar planes y programas acordes con la demanda social, el adelanto científico, tecnológico y tendencias pedagógicas globales.
- ().-Seguridad laboral, atención a basificación de interinos, incremento de horas.
- ().-optimización de recursos dando prioridad a la clase directa de educación física.
- ().-Representación sindical eficiente.

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario: _____

4.1.1 LISTA POR PRIORIDAD Y POSIBILIDAD DE LAS ACCIONES PARA LOGRAR UN SERVICIO DE CALIDAD EN LA D.G.E.F DEL 2010 AL 2020 :

().-Aspecto técnico pedagógico:

- () Educación física de vanguardia tomando en cuenta avances tecnológicos y científicos de la especialidad con enfoque humanista.
- () Incremento a 5 sesiones de educación física en educación básica.
- () Programa de educación física y deporte de acuerdo a las características y demandas de la sociedad.
- () Mayor vinculación de la D.G.E.F. a la sociedad a través de programas de salud y participación social.
- () Obligatoriedad de la educación física en todos los niveles educativos, incluyendo el superior

().-Aspecto laboral, a través de:

- () Estabilidad laboral del docente, basificación y trabajo renumerativo
- () Aumento de recursos y mejores condiciones de trabajo
- () Modelos de operación de calidad con estándares mundiales (certificación).

().-Aspecto Político

- ().-Descentralización y recursos propios de la D.G.E.F. Negociar conflictos económicos, laborales y sindicales con el gobierno del D.F.
- ().-Consolidación política y económica de la D.G.E.F. y el gobierno del D.F.

().-Practicar la planeación y evaluación de corto mediano y largo alcance, de todos los procesos de la D.G.E.F. .

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario: _____

4.2 ESTRATEGIAS PARA MATERIALIZAR EL ESCENARIO DESEADO DE LA D.G.E.F. DEL 2006 AL 2010

Participación colegiada institucional para :

- ().Definir funciones y procedimientos de operación de cada nombramiento y proyecto.
- ().-Instrumentar el modelo de innovación y calidad institucional (M.I.C.) en la D.G.E.F.
- ().-Convocar a Congresos para analizar y hacer propuestas en el proceso de descentralización de la D.G.E.F.y transferencia de los servicios educativos al D.F.
- ().-Trabajo colegiado para reestructura y optimización de procesos administrativos
- ().-Foros de participación para actualizar programa, planes, lineamientos.
- ().-Reorganización de la estructura sindical .

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Anotaciones al contenido: _____

4.2.1 ESTRATEGIAS PARA MATERIALIZAR EL ESCENARIO DESEADO DE LA D.G.E.F. DEL AÑO 2010 AL 2020

- ().-Mecanismos de impulso a la innovación, y la investigación en la disciplina
 ().-Estructura institucional de autogestión plena (descentralización)
 ().-Planeación estratégica y prospectiva para la calidad de la gestión institucional
 ().-Participación democrática en todos los procesos institucionales para lograr
 eficacia, eficiencia, equidad y relevancia de la D.G.E.F.

En caso de que no este de acuerdo, anote en el paréntesis el orden de los consensos como crea conveniente.

Agregados al contenido en caso de ser necesario: _____

ALGUN COMENTARIO _____

(ANEXO 4)

LA DESCENTRALIZACION Y CALIDAD DEL SERVICIO DE LA D.G.E.F.
 UN ESTUDIO PROSPECTIVO.
 INSTRUMENTO DELPHI N° 3

El presente ejercicio prospectivo sobre “la descentralización y calidad del servicio de la D.G.E.F.” es el resultado de la interacción de los participantes que fueron elegidos, en compañía de Ud y que se denominaron como expertos . Durante la dinámica de la técnica Delphi, se construyeron consensos sobre el proceso de descentralización y su relación con la calidad de la gestión institucional.

A continuación, se presentan los consensos a los que llegó el grupo del que Ud. Formó parte. Todos los planteamientos se presentan por el orden jerárquico que confirieron. Redefina, si considera necesario, el orden del consenso. Si no, respete el orden. No existe espacio para anotaciones adicionales, dado que en el instrumento anterior ya no se hicieron agregados.

DEFINICIÓN DEL MODELO DE REALIDAD.

1. El grupo de expertos, del que Ud. Formó parte, coincidió que en el año 2006, la D.G.E.F. manifiesta los siguientes problemas que afectan la calidad del servicio:

() La falta de liderazgo en la Dirección General lo que origina:

() Ineficacia, ineficiencia y falta de equidad en el ejercicio de los recursos Burocratismo (estructura y procesos ineficaces).

() Estructura operativa institucional excesiva, no justificada en la que existen personas que no justifican un cargo (aviadores en D.G.E.F. y sectores)

() Falta de manual de funciones y operación de la estructura de la D.G.E.F.

() Falta de especialistas en departamentos, áreas técnicas y pedagógicas.

() Falta de rendición de cuentas. (Ausencia de evaluación institucional).

() Asignación de puestos por política y no por capacidad y formación

() Falta de coherencia entre la formación profesional del educador físico y el campo laboral (Formación y programa en confrontación)

() Ausencia de propuestas en el proceso de descentralización

() Ausencia de planeación prospectiva.

El segundo problema, en orden de importancia, es que la D.G.E.F. No da un servicio de calidad los docentes porque:

() Hay burocracia en cualquier servicio.

() Hay corrupción sindical.

() Falta capacitación del personal en el área central y en los sectores.

() Falta estímulo real al trabajo docente como es un escalafón efectivo, estímulos en general al desempeño eficiente.

() El tercer problema es la ausencia de un marco jurídico en la transferencia educativa

()El cuarto problema es un entorno político incierto.

Y por último, se considera que existe una falta trabajo teórico colegiado sobre la conceptualización de la disciplina

()Los expertos definieron que la D.G.E.F. Debe atender en el 2006 los siguientes aspectos (modelo deseable institucional), para ofrecer un servicio de calidad en el año 2006:

()Reestructuración administrativa, basada en la eficiencia y eficacia

()Realizar un adelgazamiento y optimización de la estructura institucional.

()Autorizar el nuevo Manual de organización.

()Aplicar el Modelo de Administración Federal M.I.C. (Modelo de Innovación y de Calidad).

()Simplificación Administrativa general en todos los procesos.

()Trabajar regionalizadamente en los sectores, descentralizando funciones.

()Coordinar las acciones de la D.G.E.F. y la D.G.S.E.I (Dirección General de Servicios Educativos en Iztapalapa).

()La gestión institucional debe apoyarse en el servicio profesional de carrera.

()El escenario deseable de la D.G.E.F. en el año 2020 que conlleve a la D.G.E.F. a ofrecer un servicio de calidad institucional

()Se debe concretar la total descentralización de la D.G.E.F. constituyéndose como una institución del Gobierno del Distrito Federal con facultades de decisión, poder rector y con independencia financiera.

()Debe existir una total descentralización de los sectores con recursos humanos, financieros, y administrativos suficientes.

()Debe existir innovación y calidad en el aspecto técnico pedagógico impulsando:

()La innovación e investigación científica

- () La digitalización de los servicios
- () La Implementación de clases pedagógicas de calidad a través de la formación y actualización del magisterio.

() Se deben ofrecer servicios administrativos de calidad certificados bajo normas internacionales (ISO)

- () Se debe implementar el servicio profesional de carrera en el ámbito administrativo.
- () Se debe adoptar un enfoque humanístico centrado en la persona en el aspecto pedagógico y administrativo
- () Debe existir seguridad laboral.
- () Escenario probable o lógico inmediato de la D.G.E.F.
(en relación a calidad institucional en el año 2006)

Escenario probable sobre la calidad del servicio institucional que ofrece la D.G.E.F. en este momento:

- () Lo más probable es que no suceda nada, que todo siga igual en los siguientes aspectos:
 - () Falta de recursos por presupuesto reducido y cancelación de plazas, por separación voluntaria y transferencia de responsabilidad presupuestaria al Gobierno del D.F.
 - () Falta de satisfacción a la demanda social de mayor número de clases de educación física .
- () Con el inicio de la descentralización de la D.G.E.F. al gobierno del D.F. , la institución iniciará un proceso de transformaciones en los aspectos profesional, pedagógico , político y administrativo.

ESCENARIO TENDENCIAL DE LA D.G.E.F.

(EN RELACIÓN A CALIDAD INSTITUCIONAL EN EL AÑO 2020)

Escenario probable de la D.G.E.F. en el año 2020:

Una constante será la incertidumbre mundial, pero dado que las tendencias mundiales de la globalización se orientan a la evaluación de la calidad en las instituciones, es probable que mejore la calidad del servicio institucional de la D.G.E.F. a través de:

- Servicios administrativos eficaces y eficientes basados en normas de calidad internacional.
- La planeación estratégica será fundamental en los procesos de calidad Institucional.
- Existirán sistemas de estímulos y mejoras en la situación laboral
- La descentralización propiciará una cobertura total del servicio.
- Si no existe un proceso de reestructura total, todo seguirá igual

ESCENARIO CATASTRÓFICO O PEOR ESCENARIO DE LA D.G.E.F.
(EN RELACIÓN A DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD INSTITUCIONAL, EN EL MOMENTO ACTUAL).

El peor escenario para la D.G.E.F. actualmente es:

Que la D.G.E.F. EN EL D.F. Desaparezca, y que se unifique en una Dirección General de Educación Básica, una coordinación sectorial o un organismo del deporte debido a los siguientes aspectos:

- Falta de presupuesto
- Falta de cohesión e identidad gremial por ausencia de liderazgo
- Anteponer intereses de grupo al los propósitos educativos.

- () Que se mantengan los estándares actuales al no iniciar la descentralización
- () Que se retroceda en los estándares de calidad por falta de presupuesto.

ESCENARIO CATASTRÓFICO O PEOR ESCENARIO DE LA D.G.E.F. (EN RELACIÓN A DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD INSTITUCIONAL, AÑO 2020).

El peor escenario que puede tener la D.G.E.F. en el año 2020 es:

- () Que la D.G.E.F. en el D.F. Desaparezca, perdiendo el gremio identidad y disciplina sucediendo lo siguiente:

- () Que la institución se unifique en un solo organismo de educación adquiriendo menor jerarquía como departamento, oficina, mesa, etc.
- () Que estemos por debajo de estándares de calidad internacional por falta de Presupuesto.
- () Que siga todo igual

ESCENARIO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE ENFRENTARA LA D.G.E.F. EN EL AÑO 2020 (EN RELACIÓN A CALIDAD INSTITUCIONAL)
TENDENCIAS

- () La falta de presupuesto debido al bajo nivel de desarrollo local y federal.
- () Una D.G.E.F. alejada de la sociedad y la realidad que enfrente:
 - () Problemáticas sociales producto de la postmodernidad como: enfermedades degenerativas, sedentarismo obesidad y mala alimentación.
 - () Incertidumbre y avance tecnológico acelerado.
 - () Necesidad de investigación e innovación científica, administrativa, técnica, deportiva y pedagógica.

- () Dar respuesta desde nuestra disciplina a los procesos de descomposición social como el narcotráfico, desempleo, ocio y valores de consumo ajenos a la salud integral.
- () Ajustar estructura y procesos de la D.G.E.F. al crecimiento demográfico.
- () Políticas públicas emanadas del gobierno, adversas a nuestra disciplina producto de :
 - () La ignorancia de nuestra disciplina por parte de los tomadores de decisiones por una mala promoción de la cultura física.
 - () Falta de reconocimiento social y profesional.
 - () Bajo nivel de negociación, carencia de liderazgo, lagunas jurídicas.
- () Que ante la sociedad no se justifique la existencia de la D.G.E.F. y desaparezca.

PROPIEDAD RELEVANTE ACTUAL , DE LA D.G.E.F. (AÑO 2006)

LO MÁS IMPORTANTE QUE APORTA LA D.G.E.F. A LA SOCIEDAD ES:

- () Contribuir al desarrollo integral y armónico del alumno(a) en la educación básica a través de la educación física mediante:
 - () Diversidad de actividades físicas y deportivas.
 - () Desarrollo de socialización y valores.
 - () Aplicación de programas y proyectos complementarios de E.F.
- () Mediante la actividad física se contribuye al desarrollo motor y la salud.

PROPIEDAD RELEVANTE FUTURA

LO MÁS IMPORTANTE QUE APORTE LA D.G.E.F. EN EL 2020 SERÁ:

La D.G.E.F. Propiciará:

- ()El desarrollo de una cultura física. Manifestada en un mejor nivel de salud y capacidad motriz en la vida cotidiana.
- ()La sociedad conocerá y vivirá los beneficios de la educación física.
- ()Se ofrecerán alternativas a problemas de salud desde nuestra disciplina
- ()El enfoque de nuestra disciplina será científico y apoyado en la investigación, en los avances tecnológicos y la innovación
- ()Se logrará una cobertura del 100% de las escuelas de educación básica,
- ()Si las tendencias prevalecen se continuará como hoy (será lo mismo).

QUE DEBE HACERSE EN EL 2006 EN RELACIÓN A DESCENTRALIZACIÓN Y CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.

ESTRATEGIA INMEDIATA.

- ()Evaluar a la institución y buscar una reforma estructural en el aspecto:
 - ()Administrativo; simplificando y optimizando los procesos, ampliando horarios, y mejorando los sistemas mediante innovación tecnológica.
 - ()Laboral; dando seguridad en el empleo a los miembros de la institución y optimizando los recursos de manera justificada.
 - (No aviadores)
- ()Asumir responsabilidad y liderazgo en el proceso de transición de desconcentración, atendiendo problemas políticos, laborales, administrativos y pedagógicos.

ASPECTOS A ATENDERSE EN EL 2020 PARA OFRECER UN SERVICIO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA D.G.E.F.

- () La D.G.E.F. Deberá mantener la rectoría en la planeación, organización y evaluación del servicio de E.F, en el D.F.
- () Se atenderán las principales demandas sociales en el ámbito de nuestra disciplina, impulsando el desarrollo motor, hábitos para la actividad física y el deporte
- () Planes y programas de acuerdo a las demandas de la sociedad
- () Congruencia entre los planes y programas de escuelas formadoras y el ámbito laboral de la D.G.E.F.
- () Planta docente suficiente, calificada y bien renumerada
- () Expectativas reales de desarrollo profesional de acuerdo al desempeño profesional.

LISTA POR PRIORIDAD, DE LOS PROBLEMAS A ATENDER DEL 2006 AL 2010, PARTIENDO DEL ESCENARIO DESEADO DE LA D.G.E.F. :

- () Problemas administrativos en:
 - () Procesos tardados, ineficientes, burocratismo.
 - () Falta de aplicación del modelo de innovación y calidad (M.I.C.)
- () Ausencia de liderazgo político en el periodo de transición de la descentralización educativa federal al gobierno del D.F.
- () Insuficientes recursos económicos para la operación de la D.G.E.F. y para incrementar el número de sesiones de educación física a la semana.
- () Ineficiente formación, capacitación y actualización profesional, divorciada del campo laboral y el adelanto tecnológico y científico.

() Planes y programas con rezagos de las tendencias mundiales y divorciados de la demanda social.

() Inseguridad laboral: plazas interinas, falta de horas para clase directa y supervisión.

() Uso de recursos ineficiente (estructuras obsoletas, aviadores, no prioridad a clase directa).

() Organización sindical con atención insuficiente a los problemas gremiales

LISTA POR PRIORIDAD DE LOS PROBLEMAS A ATENDER del año 2010 al 2020 PARTIENDO DEL ESCENARIO DESEADO DE LA D.G.E.F

() Problemas a atender en el aspecto técnico pedagógico:

() Asimilación de cambios tecnológicos y científicos de la especialidad de manera acelerada y constante.

() Necesidad de Incremento sesiones de educación física en educación básica debido a cambios culturales de la modernidad como el sedentarismo y mala alimentación.

() Programa de educación física y deporte de acuerdo a las características culturales y demandas de la sociedad.

() Desvinculación de la D.G.E.F. con la sociedad.

() Servicio de educación física en todos los niveles educativos, incluyendo el superior

() Problemas a atender en el aspecto laboral:

() Inestabilidad laboral del docente

() Necesidad de un aumento de recursos y mejores condiciones de trabajo

() Estándares mundiales de calidad como norma para la gestión institucional.

- () Conflictos económicos, laborales y sindicales con el gobierno del D.F.
- () Inestabilidad política y económica

- () Problemas a atender en el aspecto administrativo.
 - () Efectuar una reestructuración administrativa:
 - () Evaluar los procesos y funciones.
 - () Establecer funciones y procesos claros.
 - () Simplificar y optimizar los procesos.
 - () Aplicación del modelo de innovación y calidad (M.I.C.)

- () Establecer un liderazgo político institucional D.G.E.F.-SNTE en el periodo de transición de la descentralización educativa federal al gobierno del D.F.

- () Buscar mayores recursos económicos para la operación de la D.G.E.F. y para incrementar n° de sesiones de educación física a la semana.

- () Formación, capacitación y actualización profesional, coherente con el campo laboral y el adelanto tecnológico y científico.

- () Actualizar planes y programas acordes con la demanda social, el adelanto científico, tecnológico y tendencias pedagógicas globales.

- () Seguridad laboral, atención a basificación de interinos, incremento de horas.

- () Optimización de recursos dando prioridad a la clase directa de educación física.

- () Representación sindical eficiente.

LISTA POR PRIORIDAD Y POSIBILIDAD DE LAS ACCIONES PARA LOGRAR UN SERVICIO DE CALIDAD EN LA D.G.E.F DEL 2010 AL 2020

Aspecto técnico pedagógico:

- () Educación física de vanguardia tomando en cuenta avances tecnológicos y científicos de la especialidad con enfoque humanista.
- () Incremento a 5 sesiones de educación física en educación básica.
- () Programa de educación física y deporte de acuerdo a las características y demandas de la sociedad.
- () Mayor vinculación de la D.G.E.F. a la sociedad a través de programas de salud y participación social.
- () Obligatoriedad de la educación física en todos los niveles educativos, incluyendo el superior

Aspecto laboral

- () Estabilidad laboral del docente, basificación y trabajo renumerativo.
- () Aumento de recursos y mejores condiciones de trabajo.
- () Modelos de operación de calidad con estándares mundiales (certificación).

Aspecto Político

- () Descentralización y recursos propios de la D.G.E.F. Negociar conflictos económicos, laborales y sindicales con el gobierno del D.F.
- () Consolidación política y económica de la D.G.E.F. y el gobierno del D.F.
- () Practicar la planeación y evaluación de corto mediano y largo alcance, de todos los procesos de la D.G.E.F. .

ESTRATEGIAS PARA MATERIALIZAR EL ESCENARIO DESEADO DE LA D.G.E.F. DEL 2006 AL 2010

Participación colegiada institucional para:

() Definir funciones y procedimientos de operación de cada nombramiento y proyecto.

() Instrumentar el modelo de innovación y calidad institucional (M.I.C.) en la D.G.E.F.

() Convocar a Congresos para analizar y hacer propuestas en el proceso de descentralización de la D.G.E.F. y transferencia de los servicios educativos al D.F.

() Trabajo colegiado para reestructura y optimización de procesos administrativos.

() Foros de participación para actualizar programa, planes, lineamientos.

() Reorganización de la estructura sindical.

ESTRATEGIAS PARA MATERIALIZAR EL ESCENARIO DESEADO DE LA D.G.E.F. DEL AÑO 2010 AL 2020.

() Mecanismos de impulso a la innovación, y la investigación en la disciplina.

() Estructura institucional de autogestión (plena descentralización)

() Planeación estratégica y prospectiva para la calidad de la gestión institucional.

() Participación democrática en todos los procesos institucionales para lograr eficacia, eficiencia, equidad y relevancia de la D.G.E.F.